

L'ENTR'AIDE

DANS

L'APPLICATION DES SANCTIONS

**Paragraphe III de l'article XVI
du Pacte de la Société des Nations**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 10 décembre 1937, à 14 h.

PAR

Henri E. RUFFIN

← Diplômé de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales
et de l'Ecole libre des Sciences Politiques

Président M. SCELLE, *Professeur.*

<i>Suffragants</i> {	MM. BASDEVANT, GIDEL.	} <i>Professeurs</i>
----------------------	--------------------------	----------------------

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

1937

L'ENTR'AIDE

DANS

L'APPLICATION DES SANCTIONS

**Paragraphe III de l'article XVI
du Pacte de la Société des Nations**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

L'ENTR'AIDE

DANS

L'APPLICATION DES SANCTIONS

**Paragraphe III de l'article XVI
du Pacte de la Société des Nations**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 10 décembre 1937, à 14 h.

PAR

Henri E. RUFFIN

Diplômé de l'Ecole des Hautes Études Commerciales
et de l'Ecole libre des Sciences Politiques

Président : M. SCELLE, Professeur.

<i>Suffragants</i>	}	MM. BASDEVANT, GIDEL.	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	--------------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V.)

1937



PRÉAMBULE

Le monde est plongé dans l'anarchie politique et juridique.

Le Droit international n'a jamais été autant méconnu. Le Droit nouveau du Pacte de la Société des Nations, qui avait soulevé tant d'espairs, est systématiquement ignoré. Les principes généraux du Droit, qui semblaient définitivement acquis, sont impunément violés.

Pour résister à l'engrenage fatal qui nous entraîne vers des catastrophes nouvelles, il faut en connaître les rouages. Avertis des faiblesses de l'organisation actuelle de la communauté des nations, il nous sera facile d'y remédier et de lutter pour le rétablissement du Droit, condition *sine qua non* de la Paix.

Le but de notre étude sera l'examen d'un de ces rouages, du court paragraphe de l'article 16 du Pacte qui contient un rudiment d'organisation du principe essentiel pour le maintien de l'ordre dans la communauté internationale, pour la sauvegarde de la Société des Nations : l'appui mutuel dans l'application des sanctions.

Cet examen nous amènera au cœur même de la crise actuelle, car l'appui mutuel n'est que l'expression concrète du devoir de solidarité des Etats pour le maintien du Droit et de la Paix.

La Paix est indivisible, la localisation d'un conflit impossible. On ne peut faire observer un Droit en Europe et le violer en Afrique. Les intérêts matériels et les courants spirituels de tous les peuples n'ont jamais été aussi étroitement liés. Cette grandeur et cette servitude de la civilisation moderne rendent le devoir de solidarité plus réel, plus nécessaire que jamais.

C'est donc l'intérêt bien compris des peuples d'organiser

l'appui mutuel de leurs forces pour le respect du Droit qui est la sauvegarde de leur bien-être et de leur prospérité. Or il existe toujours de par le monde des forces perturbatrices de l'ordre international qui n'admettent d'autre règle que leur ambition. « La Paix, la Liberté et la Sécurité de 90 % de la population du monde sont menacées par les 10 % restants, qui font litière des principes du Droit international »¹.

Il est donc nécessaire que les nations pacifiques s'unissent pour réprimer les violations du Droit et c'est cette répression qui s'exprime par le mot sanction.

Il ne faut voir dans le mot *sanction* aucune idée de punition. Il ne s'agit point d'infliger une peine au violateur du Droit en châtimant du mal qu'il a causé. En « sanctionnant » un agresseur, les Etats fidèles au Droit cherchent uniquement à rétablir le Droit, à obliger, même par la force, l'Etat violateur à rentrer dans la légalité, soit par des mesures économiques et financières, soit par des mesures militaires. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit uniquement d'action répressive et non pas punitive.

Or, aucune nation ne peut, ni ne doit être le gendarme du monde. Aucun empire n'est actuellement assez puissant pour imposer son Droit et sa Paix qui ne sont d'ailleurs ni *le* Droit, ni *la* Paix. L'action pour le maintien de la paix ne peut être que le résultat de la collaboration des nations et, pour que cette collaboration soit efficace, elle doit être soigneusement organisée.

Aucun gouvernement, s'il n'est assuré de l'appui de la communauté internationale, n'acceptera de se mettre en flèche et de faire supporter à son peuple les conséquences d'une action diplomatique, économique ou militaire si ses intérêts ne sont pas directement en cause.

Il ne voudra pas jouer le rôle de don Quichotte. Si l'on veut qu'il agisse par simple esprit de solidarité, il faut qu'il soit sûr que tous agiront de même, que les risques et les responsabilités seront répartis, sinon sur la totalité des

1. Cf. Discours Roosevelt à Chicago, 5 octobre 1937, démonstration autorisée de notre thèse sur la solidarité nécessaire des puissances pacifiques.

puissances, du moins sur les plus fortes et les plus agissantes.

Les répressions des violations du Droit international, c'est-à-dire les sanctions, ne sont donc possibles que si la collaboration des puissances pacifiques est solidement organisée, si leur action est concertée, c'est-à-dire si elles se prêtent un appui mutuel.

Sans appui mutuel il n'est pas de sanctions, sans sanctions il n'est pas de Droit international ; le monde est alors livré à la loi du plus fort.

Si telle est la conclusion d'un simple raisonnement de bon sens, c'est également la leçon des événements de ces dernières années.

En 1919 les nations du monde ont été quasi unanimes à saluer le Pacte de la Société des Nations comme la chartre nouvelle de la communauté internationale qui devait empêcher le retour de catastrophes telles que celle qui venait d'ensanglanter le monde. On put croire que la collaboration pacifique des gouvernements allait s'organiser sur des bases concrètes. Les efforts des gouvernements de bonne volonté se poursuivirent pour compléter et renforcer le Pacte, d'immenses espoirs accueillirent l'élaboration du Protocole de Genève en 1924.

Malheureusement la conception réaliste et juridique que le gouvernement français se faisait de l'organisation internationale, se heurtait à l'esprit anglo-saxon, d'un ondoyant opportunisme, qui ne voulait confier qu'à la seule force de l'opinion publique la tâche d'assurer l'ordre international.

Le Protocole de Genève échoua et on dut se rabattre sur les pactes régionaux ; mais l'idéal qui avait soulevé les peuples allait s'affaiblissant et bientôt surgirent des événements irréparables qui battirent en brèche le Droit international si péniblement édifié et nous plongèrent dans l'anarchie actuelle.

Les origines de la crise que nous traversons remontent au premier conflit sino-japonais, de 1931 à 1933. L'impuissance de la Société des Nations à faire respecter le Pacte en Extrême-Orient porta la première atteinte à l'édifice de Genève et c'est l'absence d'esprit de solidarité des gouvernements qui fut la cause de cet échec. Le conflit sino-japo-

nais se déroulait loin de Genève ; la Grande-Bretagne, principale puissance intéressée, restait fidèle à l'esprit du traité d'alliance anglo-japonais qu'elle venait néanmoins de dénoncer. Au lieu de prendre les initiatives qui lui revenaient et que les membres de la Société et peut-être les Etats-Unis eussent appuyées, la Grande-Bretagne laissa faire. Au lieu d'organiser l'appui mutuel des nations fidèles au Droit, la Grande-Bretagne temporisa et la procédure de la Société des Nations ne fut même pas close, tandis que le Japon quittait Genève et créait l'Etat du Manchoukouo.

De même lorsque la guerre éclata entre la Bolivie et le Paraguay à propos du Chaco en 1928, les grandes puissances européennes ne comprirent pas que les principes du Pacte qui étaient mis en cause dans cette région lointaine, étaient les mêmes que ceux qui pourraient être un jour contestés en Europe. Le Conseil fut trop heureux en 1934 de se décharger sur les puissances latino-américaines du soin de régler elles-mêmes le différend ; mais, si les opérations militaires sont suspendues entre la Bolivie et le Paraguay, le problème du Chaco n'est pas encore réglé.

Déjà à cette époque, les violations de traités se multipliaient en Europe, ébranlant la foi dans la parole donnée.

Les clauses militaires du traité de Versailles ont toujours été violées, mais les infractions se firent de plus en plus évidentes, agressives, bafouant cyniquement les engagements pris. Le 14 octobre 1933, l'Allemagne quittait la Société des Nations en claquant les portes parce que l'égalité des droits en matière d'armements ne lui avait pas été accordée aussi vite qu'elle l'aurait voulu. L'Allemagne allait rejoindre le Japon et ces deux puissances devaient agir systématiquement sans tenir aucun compte du droit. Le Japon poursuivait sa pénétration en Chine par tous les moyens, violant constamment les traités, favorisant par exemple une contrebande quasi officielle qui lui permettait d'inonder la Chine, non seulement de ses marchandises, mais aussi d'opium.

L'Allemagne poursuivait son réarmement au mépris des traités et le 16 mars 1935, le chancelier Hitler communiquait aux ambassadeurs des puissances européennes à

Berlin le texte d'une loi rétablissant en Allemagne le service militaire obligatoire pour tous.

Les puissances fidèles au Droit purent se mettre d'accord sur les principes. Le Conseil vota une résolution¹ affirmant que le respect des traités est un principe fondamental du Droit international, une condition essentielle au maintien de la Paix. La décision du gouvernement allemand fut condamnée dans des termes énergiques, mais les seules mesures concrètes prises furent la constitution d'un comité pour étudier les moyens de rendre plus efficace l'organisation de la sécurité collective.

C'était toujours l'absence de solidarité des puissances qui rendait la Société des Nations impuissante. La France, directement lésée par les violations du Droit commises par l'Allemagne, se trouvait à peu près isolée. Elle ne pouvait compter sur l'appui des autres puissances qui se refusaient à encourir le moindre risque ou la moindre responsabilité pour le respect de ce qui n'était pour elles qu'un principe. Aussi M. Laval ne put-il que s'efforcer de remettre sur le

1. Cette résolution, adoptée par le Conseil en session extraordinaire le 16 avril 1935 déclarait notamment : [C /85^e session extr. P.V. 2 (1)].

« Le Conseil, considérant :

« 1^o Que le respect scrupuleux de toutes les obligations des traités est une règle fondamentale de la vie internationale et une condition primordiale du maintien de la paix ;

« 2^o Que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune puissance ne peut se délier des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations que d'accord avec les autres parties contractantes ;

« 3^o Que la promulgation de la loi militaire du 16 mars 1935 par le gouvernement allemand est en contradiction avec ces principes ;

« 4^o Que, par cette action unilatérale, il n'a pu se créer aucun droit ;

« 5^o Que cette action unilatérale, en apportant un nouvel élément de trouble dans la situation internationale, devait nécessairement apparaître comme une menace contre la sécurité européenne ;

.....

« Décide :

« Qu'une telle répudiation, sans préjudice de l'application des dispositions déjà prévues dans des accords internationaux, devra, lorsqu'il s'agira d'engagements intéressant la sécurité des peuples et le maintien de la paix en Europe, provoquer, de la part des membres de la Société et dans le cadre du Pacte, toutes mesures appropriées ;

« Charge un Comité composé de... de proposer à cet effet des dispositions qui rendront le Pacte de la Société des Nations plus efficace dans l'organisation de la sécurité collective, et de préciser, en particulier, les mesures économiques et financières qui pourraient être appliquées dans le cas où, désormais, un Etat, membre ou non de la Société des Nations, mettrait la paix en danger en répudiant unilatéralement ses obligations internationales ».

chantier l'organisation de la sécurité collective, en prévoyant que les mesures envisagées pourraient s'étendre aux violations de traités mettant la paix en danger.

En dépit de ces efforts, le violateur restait impuni ; son coup d'audace lui permettait d'atteindre les résultats qu'il s'était fixés. L'exemple allait être suivi, les violations s'amplifiant, se favorisant et ce fut le 2 octobre 1935, l'offensive italienne en Ethiopie. La rupture du Pacte était ici tellement éclatante qu'un mouvement d'opinion considérable souleva les peuples. Cinquante deux Etats reconnurent à Genève que l'Italie avait commis une agression en rupture de ses engagements ; cinquante-deux Etats acceptèrent de procéder à des sanctions économiques et financières et une organisation de l'appui mutuel fut esquissée. Ce premier essai d'application de l'article 16 du Pacte fera l'objet d'une étude particulière dans cet ouvrage et nous montrerons que si les sanctions furent impuissantes à arrêter l'agresseur, ce fut par suite du manque de solidarité des puissances fidèles au Droit. Si les petits Etats donnèrent en cette occasion l'exemple, les hésitations de la France entravèrent toute l'action répressive engagée en vertu du Pacte.

Et nous entrâmes alors dans l'anarchie politique et juridique. Le 6 mars 1936, l'Allemagne dénonçait le traité de Locarno qu'elle avait librement consenti et elle occupait la Rhénanie sans autre réaction qu'une réprobation morale.

Le 1^{er} avril 1936, malgré les clauses du traité de Saint-Germain, l'Autriche rétablissait le service obligatoire. Le 14 novembre 1936, l'Allemagne dénonçait les clauses de navigation fluviale du traité de Versailles.

Enfin la guerre civile en Espagne, qui avait éclaté au mois de juillet 1936, était l'occasion d'infractions nouvelles au Droit international. Des accords, à peine signés, étaient déjà violés. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces événements. Soulignons immédiatement le succès des efforts de ceux qui organisèrent l'appui mutuel en Méditerranée contre la piraterie, à la Conférence de Nyon, le 14 septembre 1937. En cette occasion le Droit triompha parce que la France et la Grande-Bretagne se montrèrent pleinement solidaires et

imposèrent aux petites nations réticentes et aux grandes nations absentes une organisation de l'appui mutuel.

Cependant, à l'autre bout du monde, le conflit sino-japonais renaissait plus violent que jamais, malgré le Pacte, malgré le traité des neuf puissances, malgré le Pacte Briand-Kellog.

Ces violations de traités, ces agressions s'enchaînent, s'entr'aident à un point tel qu'on a pu croire qu'un pacte secret liait les agresseurs. Alors que pour coordonner les efforts des puissances pacifiques il est besoin d'une organisation précise qui puisse avoir raison de leur timidité ou de leur indifférence, il n'est pas besoin d'écrits pour établir la solidarité des agresseurs. Ces perturbateurs de l'ordre international ont compris que les circonstances leur imposaient cette solidarité, que les événements d'Occident et d'Extrême-Orient sont étroitement liés ; ainsi l'appui mutuel s'est établi entre eux par un phénomène quasi naturel. Nous sommes donc dans un monde à l'envers où les larrons agissent de concert tandis que les honnêtes gens discutent. Ainsi sombre le Droit. Non seulement les règles de Droit ne sont plus observées, mais on vient à douter même de la notion de Droit international car l'impuissance de la sanction à rétablir le Droit est encore plus néfaste que l'absence de sanction. Non seulement la loi a été méconnue mais le juge et le gendarme ont été bafoués.

Lors du conflit sino-japonais, de la guerre du Chaco, de la conquête de l'Éthiopie, des multiples violations de traités par l'Allemagne, les puissances respectueuses du Droit n'ont pu rétablir la légalité parce qu'aucune ne voulait ou ne pouvait agir seule et encourir le risque de supporter seule le poids d'un conflit ; une action internationale ne pouvait être organisée parce que les puissances moins directement intéressées, inconscientes de leur devoir de solidarité, refusaient leur appui et successivement la Grande-Bretagne, la France, les grandes et les petites puissances firent défaut, encourageant ainsi devant l'histoire de lourdes responsabilités. Au contraire le Droit fut rétabli lorsque la France, la Grande-Bretagne solidaires furent assez fortes pour imposer l'appui

mutuel contre la piraterie en Méditerranée des « sous-marins inconnus ».

L'appui mutuel est donc le facteur essentiel du maintien de la paix. Nous allons l'étudier sous la forme de l'entr'aide dans l'application des sanctions, expression concrète de la solidarité des nations dans la répression des violations de Droit. Nous verrons d'abord comment les rédacteurs du Pacte ont élaboré un rudiment d'organisation de cette entr'aide dans le paragraphe 3 de l'article 16.

Ce texte établi, nous examinerons, tant du point de vue théorique qu'à la lumière des événements, la naissance de l'obligation d'entr'aide, les Etats soumis à cette obligation et enfin son champ d'application. Dans chaque chapitre, nous établirons d'abord la doctrine ou les interprétations existantes du sujet traité, puis nous verrons comment la théorie a été appliquée aux faits. Nous passerons ainsi en revue les questions juridiques et politiques d'actualité brûlante dont nous chercherons à tirer la leçon dans nos conclusions.

CHAPITRE PREMIER

COMMENT FUT ÉLABORÉ LE PARAGRAPHE 3 DE L'ARTICLE 16 DU PACTE, FONDEMENT DE L'APPUI MUTUEL

Au sortir de la grande tourmente de 1914-1919, l'humanité fut entraînée par un mouvement d'opinion irrésistible qui imposa aux gouvernements l'organisation de la Société des Nations. Les peuples espérèrent que le droit nouveau éviterait le retour de toute guerre et qu'« une ère nouvelle de paix » commençait. Si l'idéal qui inspirait les peuples et les gouvernements était le même pour tous, des divergences très grandes se manifestèrent sur les moyens pratiques de réaliser cet idéal et d'organiser la société moderne des nations.

Le Pacte qui sortit des négociations au conseil des dix et à la commission de Crillon fut donc un compromis entre des tendances diverses. Néanmoins un principe s'affirma dès les premières ébauches du Pacte, que nous allons suivre au fur et à mesure des projets qui furent successivement élaborés : c'est le principe de l'appui mutuel entre les membres de la Société dans la répression des violations du Pacte. Cette idée d'entr'aide dans l'application des sanctions est tellement indissoluble de l'idée d'organisation internationale qu'on la trouve dans les tout premiers projets de Pacte, presque sous la forme définitive qu'elle revêtit dans le Pacte lui-même.

Lorsque le président Wilson eut tracé une première

ébauche de la Société des Nations dans sa fameuse déclaration des Quatorze Points, l'organisation pacifique des nations devint une des conditions des traités de paix et les gouvernements préparèrent leurs projets. Le gouvernement britannique nomma à cet effet une commission présidée par Lord Phillimore qui présenta le 20 mars 1918 son rapport, connu sous le nom de plan Phillimore. Ce document est considéré par O.-H. Miller, dans son livre *Drafting of the Covenant* comme le premier document officiel dans l'histoire de la rédaction du Pacte¹. Le plan Phillimore contenait déjà cette idée que les membres de la Société s'engagent à prendre certaines mesures et à s'entraider conjointement et séparément dans l'application de ces mesures à l'Etat en rupture de pacte.

Le projet français, rédigé le 2 juin 1918, était déjà beaucoup plus net. Après avoir énuméré les diverses mesures qu'il envisage pour sanctionner une rupture du Pacte, il poursuit : « Les sanctions ainsi prévues seront d'autant plus efficaces et d'autant plus promptes dans leur application que les Etats associés se seront préalablement entendus pour s'assurer par une organisation économique propre à faciliter leur entr'aide contre toutes les répercussions à leur détriment »².

Néanmoins les origines du paragraphe 3 de l'article 16 doivent être recherchées dans les projets anglais de Covenant. En particulier, c'est dans le plan élaboré par Lord Robert Cecil, en date du 16 janvier 1919, plan qui reprenait et développait les propositions Phillimore, que le texte du futur paragraphe 3 de l'article 16 apparaît dans des termes qui seront, à peu de choses près, définitivement adoptés.

Le projet Cecil du 16 janvier 1919 devint, presque sans modifications, le projet britannique du 20 janvier ; nous y reconnaissons les termes mêmes du futur paragraphe 3³ :

« The H.C.P. agree further that they will mutually support one another in the financial and economic measures

1. O.H. Miller, *Drafting of the Covenant*, vol. I, p. 3.

2. Scelle, *Le pacte de la Société des Nations et sa liaison avec les traités de paix*, p. 452.

3. O.H. Miller, *op. cit.*, British (Cecil) draft. 20 janvier.

which, they are bound to take under » (The measures taken in accordance with) the preceding article in order to minimise the loss and inconvenience resulting there from and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one member by the State with which relations have been broken off and that they will afford passage through their territory to the armed forces of any of the H.C.P. who are cooperating to resist the breach of article 1°. They will facilitate to the utmost of their ability the passage through their territory of the armed forces of any State member of the League the movements of which may be necessary for the purpose of carrying out the provisions of the convention ».

Nous avons donné le texte du 20 janvier en mettant entre parenthèses le texte du 16 janvier lorsqu'une modification est intervenue¹.

Dans son ensemble, le projet britannique de Pacte de la Société des Nations se montrait soucieux d'organiser avec précision la coopération internationale. Il n'est donc pas étonnant que suivant cette idée directrice de la solidarité entre les signataires du Covenant, les délégués anglais et notamment Lord Cecil aient pensé à organiser l'entraide dans l'application des sanctions. On remarquera que les quelques changements apportés au deuxième texte visent à rendre plus précise et plus stricte l'obligation d'appui mutuel (They will afford passage, au lieu de : They will facilitate) et ils insistent sur le caractère obligatoire des sanctions prévues au paragraphe 1 de l'article (The measures They are bound to take under, au lieu de : The measures taken in accordance with).

Ce texte anglais relatif à l'appui mutuel apparaît dans *Amalgamation of Wilson's Second Paris Draft and British Draft suggested by Lord Eustace Percy*², ce qui montre bien l'origine anglaise de l'idée dont nous suivons le développement, car les deux premiers projets de Wilson ne comprenaient aucun texte sur cette question.

1. O.H. Miller, *The drafting of the covenant*.

2. O.H. Miller, II, p. 125.

C'est encore le projet Cecil qui fut adopté sans changement dans le plan préparé par Cecil et Miller, puis dans le plan mis sur pied par Miller et Hurst, à cette différence près que le rappel de l'obligation d'appliquer les sanctions « which they are bound to taken ... » fut supprimé et que le texte ne parle plus que des mesures « which are taken under this article ». Par contre, l'obligation de laisser libre passage aux forces des H.P.C. est définie quelque peu différemment puisqu'il ne s'agit plus des « H.C.P. cooperating to resist the breach of art. 1^o » mais « the H.C.P. who are cooperating to protect the Covenant of the League ». Il ne s'agit là que d'un libellé différent et non d'une modification de fond, l'article 1 auquel se réfère le texte Cecil englobant toutes les mesures pour éviter la guerre. Ce qui prouve encore que l'idée d'entraide, telle qu'elle fut exprimée dans le Pacte est nettement d'origine anglaise, c'est que Wilson, corrigeant le plan Hurst-Miller et rédigeant son 4^e projet de Pacte ne reprend pas le paragraphe sur l'appui mutuel.

A l'encontre des espérances de Wilson ce 4^e projet ne fut pas retenu comme base de discussion à la commission chargée par la conférence de la paix d'établir le Pacte de la Société des Nations. Ce fut, au contraire, le projet Hurst-Miller, comprenant par conséquent le paragraphe sur l'appui mutuel, qui servit de base de discussion à la commission.

Les stipulations prévues par ce texte ainsi rédigé ne soulevèrent aucune difficulté devant la commission avant d'être soumises aux puissances neutres.

C'est donc le texte suivant qui fut présenté aux représentants des 13 puissances neutres, lorsque le 20 mars, ils furent invités à discuter le projet de Pacte, avec un sous-comité composé de MM. Cecil, House, Hymans, Venizelos, et Vesnitch : « The H.C.P. agree further that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this article in order to minimize the loss and inconvenience resulting therefrom and that they will mutually support one another in resisting any special mesure aimed at one of their members by the state with which relations have been broken off and that they will afford passage through their territory to the

armed forces of any of the H.C.P. who are cooperating to protect the covenant of the League ».

D'une façon générale, la question des sanctions devait soulever de fortes objections de la part des Etats neutres. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 16 ce fut notamment l'obligation d'accorder le passage aux forces internationales qui fut l'objet des premières réserves. Le Danemark déposa devant la commission de rédaction, lors de l'audition des Etats neutres, un projet d'amendement à l'article 16¹ aux termes duquel « les Etats qui, par leur histoire et leur politique de paix, offrent des garanties durables d'impartialité auront la faculté de déclarer leur neutralité permanente. Il s'ensuivra que leur territoire sera inviolable et restera en dehors des opérations militaires, tant en cas de guerres auxquelles participeraient des Etats ne faisant pas partie de la Société des Nations que au cas où des mesures d'ordre militaire devraient être prises par la Ligue elle-même pour assurer le respect du droit ou le maintien de la paix ». La Suède et la Norvège appuyèrent la proposition danoise. Ces Etats n'obtinrent pas une modification du texte du Covenant². La Suisse ne fit pas d'objections aux deux premières modalités d'appui mutuel; par contre elle demanda que l'obligation d'assurer le passage des troupes ne prît naissance que « sur la demande du Conseil ».

Il aurait résulté de cet amendement que chaque membre de la Société aurait eu droit de *veto* puisque le Conseil ne prend de décision qu'à l'unanimité et l'Etat dont le territoire aurait été en jeu serait devenu membre *ad hoc* du Conseil en l'occasion.

Les objections des puissances neutres furent présentées le 21 mars 1919 et Lord R. Cecil ne s'éleva pas en principe contre ces propositions d'amendements. Il répondit en effet par des considérations purement politiques en demandant : « s'il ne serait pas très difficile pour un membre de la Société de refuser le passage des troupes de la Société qui

1. O.H. Munch, *Les origines et l'œuvre de la S.D.N.*, p. 175.

2. Cf. chapitre V, p. 127.

ne pourrait être demandé qu'en cas de nécessité »¹. Certainement les arguments des puissances neutres avaient impressionné Lord R. Cecil, qui, appuyant la thèse suisse, allait suggérer lui-même divers amendements et se heurter d'ailleurs aux oppositions américaine et française.

Dès le 24 mars, la délégation anglaise propose et fait accepter par la commission de rédaction du Pacte deux amendements. Elle fait insérer après le mot « recommande », les mots « aux gouvernements intéressés », dans le paragraphe 2 du futur article 16 et fait intercaler dans l'expression « They will afford passage ... » la restriction « They will take the necessary steps to afford passage ».

Ces modifications n'indiquaient encore qu'une tendance qui allait se préciser et se heurter à l'opposition catégorique des délégations française et américaine, fidèles à l'esprit du nouveau droit international et n'admettant pas la survivance de la notion de neutralité.

Le 1^{er} avril², devant le comité de rédaction, la délégation britannique proposait la rédaction suivante, qui répondait nettement aux *desiderata* des neutres : « ... and that on the request of the Executive Council they will take the necessary steps to afford passage to the fullest possible extend through their territory to the forces of any of the members of the League ... ».

Cet amendement fut rejeté par le comité de rédaction. Devant la commission³, Lord R. Cecil reprit sa proposition de ne donner naissance à l'obligation d'assurer le passage que sur « la demande du Conseil ». L'opposition de Wilson et de Bourgeois lui fit retirer son texte. Aucun changement ne fut plus apporté à la rédaction du paragraphe 3 de l'article 16 jusqu'à l'adoption définitive du Pacte.

C'est ainsi que nous nous trouvons devant un texte établissant le principe d'une obligation stricte et inconditionnelle dont les modalités restent assez vagues. Les travaux de la conférence de la paix ne nous apportent que peu

1. Miller, II, p. 630.

2. O.H. Miller, II, p. 670.

3. O.H. Miller, II, p. 381.

d'indications sur le sens réel que les auteurs du Pacte entendaient donner à ce paragraphe de l'article 16. Au contraire, nous avons pu, déjà, déceler certaines divergences d'interprétation. Il nous reste donc à voir ce que les faits et la théorie ont fait de ce paragraphe 3 de l'article 16 :

« Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

CHAPITRE II

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Pour étudier l'obligation d'appui mutuel dans l'application des sanctions il convient tout d'abord de poser quelques principes qui se préciseront en examinant les divers aspects de cette obligation.

Il faut d'abord rappeler que l'application de l'article 16 ne dépend pas de la décision d'une institution internationale mais qu'elle relève de la souveraineté des Etats. Dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 16, ce sont les membres de la Société qui s'engagent à agir en dehors de toute décision du Conseil ou de l'Assemblée. Tout au plus le Conseil a-t-il le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires à mettre éventuellement en ligne.

Cette recommandation n'ajoute rien aux obligations des membres. Elle ne fait que préciser et coordonner une action qui pour être efficace doit, de toute évidence, être organisée par une institution internationale.

C'est cette souveraineté des Etats que l'Assemblée de 1921 voulait sauvegarder lorsqu'elle a déclaré : « Les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article 16 découlent directement du Pacte et leur mise en application relève de la foi due aux traités »¹. Ainsi la décision d'un organe international n'ajoute rien en droit aux obligations et devoirs des Etats, elle n'est qu'un moyen pratique d'organiser une action collective dont l'obligation pré-existe.

1. Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, p. 516.

Ne pouvant porter atteinte à la souveraineté des Etats ni les lier par des textes, les rédacteurs du Pacte ont voulu les engager par leur bonne foi et par les faits.

C'est dans cet état d'esprit qu'il faut interpréter le Pacte, tant en ce qui concerne l'article 10 qu'à l'égard de l'article 16. Le paragraphe 1 de l'article 16 déclare : « Si un membre recourt à la guerre contrairement à ses engagements, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre ... ».

C'est donc le fait matériel de l'agression qui déclenche la mise en œuvre de l'article 16. L'Assemblée de 1921 a précisé qu'il appartient aux divers membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Ce sont encore les faits matériels qui dominent.

En 1923, l'Assemblée de la Société des Nations a adopté une résolution qui établit le même principe à l'occasion d'une interprétation du paragraphe de l'article 10 déclarant que le Conseil avise aux moyens de procurer l'exécution de l'obligation de garantie. « L'avis donné par le Conseil sera considéré comme une invitation de la plus haute importance qui sera prise en considération par tous les membres de la Société, avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leurs engagements. Il appartient toutefois aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger si les circonstances donnent lieu à l'ouverture de l'obligation de maintenir l'intégrité du territoire et l'indépendance et dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires »¹.

Ainsi l'obligation des gouvernements de garantir l'intégrité du territoire et l'indépendance en vertu de l'article 10, de participer au rétablissement du droit en vertu de l'article 16 est une obligation qui naît du Pacte mais qui est déclenchée par la survenance d'un fait condition dont la constatation d'après l'interprétation officielle des organes de la Société des Nations relève de la compétence des organes constitutionnels des Etats membres. L'obligation existe

1. Cité par Scelle, *Fonction exécutive en droit international*, p. 138. Cours. Ac. droit int. 1936-I.

en puissance dès la survenance du fait condition, c'est-à-dire de l'agression. On peut ainsi distinguer deux phases dans la naissance de l'obligation d'entr'aide. L'agression donne naissance à une obligation en puissance ; dès la violation du droit l'obligation existe sous cette réserve, que l'Etat sujet de l'obligation la reconnaisse. Le Pacte respectueux de la souveraineté des Etats ne pouvait en effet imposer automatiquement une obligation à un gouvernement, il devait réserver sa pleine souveraineté d'appréciation des faits, mais le Pacte va aussi loin que possible dans l'automatisme de la naissance de l'obligation qui réunit toutes les conditions, sauf une, pour devenir réelle dès le fait de l'agression. Il n'est besoin d'aucune décision internationale, d'aucune procédure particulière pour donner naissance à cette obligation. La violation du droit constitue à elle seule l'ensemble des conditions extérieures à la volonté de l'Etat sujet de l'obligation pour que celle-ci prenne naissance. La rupture du Pacte crée en quelque sorte une obligation subjective dont l'Etat seul est juge, qui ne relève que de sa conscience et que les autres Etats ne peuvent invoquer pour réclamer son appui mutuel.

Cette obligation en puissance deviendra une obligation juridique complète lorsque l'Etat aura manifesté implicitement ou explicitement qu'il reconnaît la violation du droit. C'est la seconde phase de la naissance de l'obligation d'entr'aide. Lorsque un Etat reconnaît une agression, il accomplit la deuxième et dernière condition pour la naissance de l'obligation d'entr'aide qui devient définitive par la simple constatation de la violation du droit, que cette constatation résulte d'une déclaration expresse ou qu'elle soit impliquée par l'attitude de cet Etat. Dès lors l'obligation est complète, de subjective elle devient objective, c'est-à-dire qu'elle peut être opposée aux autres Etats et qu'elle peut être invoquée par eux.

Il résulte de ce processus que l'obligation d'entr'aide rétroagit dans ses conséquences au jour de l'agression. L'obligation ne devient complète que le jour de la constatation de l'agression ; elle ne peut être invoquée par les autres Etats qu'à partir de ce jour, mais l'appui mutuel qu'elle

comporte s'étend aux mesures prises par ces autres Etats à partir du jour de l'agression. La constatation de l'agression comporte l'engagement de rétablir le droit par l'application stricte et automatique de l'article 16. Nous verrons, en étudiant le champ d'application de l'obligation d'entr'aide¹, que la constatation de l'agression est le dernier acte de souveraineté d'un Etat dans la procédure du Pacte pour réprimer les violations du droit. Une fois qu'un Etat a librement apprécié les faits et conclu à la rupture du Pacte, il s'engage à rétablir le droit et à prêter son appui aux autres Etats fidèles au droit pour toutes les mesures qu'ils ont prises à cette fin, dans le cadre de l'article 16, dès le jour de l'agression.

Les principes généraux que nous venons d'établir soulèvent de multiples problèmes d'application. Il est donc nécessaire d'examiner l'obligation d'appui mutuel dans les diverses situations qui peuvent se présenter. Nous l'étudierons d'abord dans le temps, c'est-à-dire nous examinerons la naissance de l'obligation d'appui mutuel et son développement au cours des diverses phases d'un conflit. Nous situons ensuite cette obligation dans l'espace en recherchant à quels Etats et à quelles mesures elle s'applique.

Pour étudier la naissance de l'obligation d'appui mutuel au cours de l'évolution normale d'un conflit, nous pourrions distinguer trois phases : 1^o avant la rupture du Pacte ; 2^o après la rupture du Pacte, mais avant la reconnaissance de l'agression par un organe international ; 3^o après la reconnaissance de l'agression par un organe international.

1. Cf. p. 77.

CHAPITRE III

LA NAISSANCE DE L'OBLIGATION D'ENTR'AIDE

A. La naissance de l'obligation d'entr'aide avant la rupture du Pacte

Avant la rupture du Pacte, l'article 16 et les obligations qu'il comporte, notamment au paragraphe 3, n'entrent pas en jeu. Néanmoins le fait même de l'existence de l'article 16, des obligations d'appui mutuel qu'il comporte pour tous les membres de la Société des Nations, crée une situation particulière pour tous les gouvernements soucieux de remplir consciencieusement leurs engagements internationaux.

Lorsqu'un conflit se dessine dans une partie quelconque du monde, tous les membres de la Société sont menacés puisque dès qu'une agression s'est produite tous les Etats sont solidaires et doivent se prêter mutuel appui pour rétablir le droit.

Gouverner c'est prévoir ; un gouvernement soucieux de faire face à ses engagements internationaux doit donc, dès qu'un conflit menace, même s'il n'est pas directement intéressé, prévoir les moyens de remplir ses obligations d'appui mutuel. Il sera donc amené, avant même la rupture du Pacte, à prendre certaines précautions.

Ces mesures préventives seront d'autant plus justifiées que les conditions de la guerre moderne sont telles que la lutte se développe très rapidement et que les premières opérations peuvent être décisives.

Il ne s'agit pas néanmoins de « jeter de l'huile sur le feu », et, sous prétexte de prendre des précautions, de se livrer à des manifestations provocatrices.

Sous cette réserve, n'importe quel Etat en période de tension peut et doit prendre des mesures préventives.

S'il n'est pas directement intéressé au conflit, on ne peut lui faire grief de ses décisions car il agit en vertu de la solidarité des Etats membres de la Société et il fait son devoir en se mettant en mesure d'exécuter éventuellement les obligations qu'il a souscrites.

La seule perspective d'une possible application du paragraphe 3 de l'article 16 justifie de telles mesures de précaution et leur retire tout caractère provocateur, à condition, bien entendu, qu'elles restent préventives.

Il est indéniable que l'existence de l'obligation d'appui mutuel crée une obligation morale pour les membres de la Société, de procéder à des mesures préventives. Si les gouvernements veulent loyalement, sincèrement, se prêter un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte, cet appui, étant données les conditions de la guerre moderne, doit être immédiat et entier. Il ne pourra remplir ces conditions que s'il a été préparé. En prenant ces mesures préventives, les Etats fidèles au Pacte contribueront par là même, au maintien de la paix, car, si l'Etat ayant des intentions d'agression s'aperçoit qu'il ne se heurtera pas seulement à des déclarations de solidarité mais à une assistance mutuelle organisée, matériellement forte et prête à jouer immédiatement, il hésitera à commettre une agression. Il est donc dans l'esprit du Pacte et dans la logique nécessaire du paragraphe 3 de l'article 16, que, dès qu'une rupture paraît probable, les Etats fidèles au droit international prennent les mesures qui leur permettront de faire face à leurs obligations.

Que faut-il entendre par mesures préventives ? Si le principe de la nécessité de telles mesures est évident, l'interprétation du terme peut soulever des difficultés. Jusqu'où vont les mesures préventives, à partir de quel moment deviennent-elles provocatrices ?

En l'absence de toute réglementation internationale il

n'est point de critère possible. D'ailleurs l'appréciation peut et doit varier selon les circonstances, l'organisation militaire de l'Etat, son éloignement du champ du conflit, la publicité donnée aux mesures, l'atmosphère politique et les réactions de l'opinion publique. Cette question n'est pas encore entrée dans le domaine juridique, elle relève de la politique.

La situation devra être jugée également en fonction des décisions prises par la Société des Nations en vertu de sa mission de prévention des conflits. On ne peut en effet séparer les deux problèmes : répression et prévention. M. de Brouckère a très nettement montré la relation nécessaire entre l'article 16 et l'article 11¹ :

« Avant qu'un membre ait recours à la guerre, avant même qu'un acte de guerre ait été accompli, dès qu'il existe le danger pressant qu'un acte de guerre puisse s'accomplir, le danger de guerre est certain et le devoir existe pour la Société d'intervenir ».

Les mesures de précaution que chaque Etat peut et doit prendre pour se mettre à même de remplir ses obligations en vertu du paragraphe 3 de l'article 16 sont donc étroitement liées à la procédure préventive prévue par l'article 11 du Pacte. Lorsqu'une situation devient dangereuse pour la paix entre deux ou plusieurs nations, le Conseil sera vraisemblablement saisi et en vertu de l'article 11, il cherchera à prévenir le conflit.

Les efforts du Conseil peuvent s'avérer inefficaces et c'est cette malheureuse hypothèse que les gouvernements doivent envisager : tout en s'efforçant de prévenir le conflit, ils doivent prévoir que leurs efforts de prévention peuvent s'avérer vains, et qu'ils auront l'obligation de rétablir le droit, même par la force. D'ailleurs la conciliation aura de plus grandes chances d'aboutir si l'Etat animé d'intentions agressives constate que les membres du Conseil se disposent à appliquer intégralement le Pacte aussi bien dans ses articles 11 et 15 que dans son article 16.

Il n'y a pas de différence de nature entre l'article 16 et l'article 11. On le voit bien lorsqu'on considère les mesures

1. Rapport de Brouckère, A. 14.1927-V.

de pression envisagées par le comité du Conseil (15 mars 1927) dans le cas où une des parties ne se conformerait pas aux propositions et recommandations du Conseil. Le comité proposait : une manifestation de désapprobation du Conseil, le retrait des représentants diplomatiques, une démonstration navale ou aérienne et constatait que « d'autres mesures pourraient paraître désirables suivant le cas ». Ces propositions font partie des sanctions préconisées à l'article 16.

Les suggestions ont été fort nombreuses pour renforcer l'article 11 et donner à la prévention de l'agression la même force qu'à la répression. Nous ne citerons que les suggestions allemandes de 1928¹ affirmant le caractère obligatoire de certaines décisions du Conseil s'inscrivant dans le cadre de l'article 11 ; le Protocole de Genève qui prévoyait de véritables mesures provisoires prises par le Conseil à la majorité des deux tiers² ; les accords de Locarno qui donnaient également compétence au Conseil pour édicter des mesures provisoires³.

Enfin, dans leurs propositions relatives à la mise en œuvre des principes du Pacte, de très nombreux Etats ont insisté sur la nécessité de renforcer l'action préventive de la Société des Nations⁴. Mais le gouvernement de l'Union des Républi-

1. Cf. Barandon, *Le système juridique de la Société des Nations*, p. 96.

2. Protocole de Genève : article 7, pouvoirs du Conseil en cas d'application de l'article 11 en vue d'empêcher un des Etats en cause de procéder à des augmentations d'effectifs ou d'armements, à des mobilisations ou à aucun acte de nature à aggraver ou à étendre le conflit. Le Conseil à la majorité des deux tiers peut décider des enquêtes, investigations, reconnaître une violation du pacte et prendre les mesures pour faire cesser au plus tôt une situation de nature à menacer la paix du monde.

Article 10 : « Si le Conseil n'a pas pu déterminer dans le plus bref délai l'agresseur il aura l'obligation de prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers ».

3. Accords de Locarno : article 4 : « Le Conseil de la Société des Nations saisi de la violation flagrante du présent traité fera connaître le résultat de ses constatations. Les hautes parties contractantes s'engagent en pareil cas à agir en conformité avec les recommandations du Conseil ... ».

Article 5 : « ... Si une puissance refusait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique, l'autre partie saisira le Conseil qui proposera les mesures à prendre. Les hautes parties contractantes se conformeront à ces propositions.

4. *Journal officiel* (supplément 154), réponses de l'Uruguay, Belgique, Australie, Suède, Norvège, Suisse, France, U.R.S.S.

ques Soviétiques Socialistes constate que « les recommandations du Conseil aux termes de l'article 11 n'auront d'effet que si elles sont appuyées par un article 16 efficace ».

Ainsi avant toute rupture du Pacte, lorsqu'il y a seulement menace ou danger d'agression, nous nous trouvons en face de deux sortes de mesures : les mesures préventives, ou mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations, prévues à l'article 11 du Pacte et décidées par le Conseil, et les mesures de précaution ou de préparation prises individuellement par les gouvernements pour se mettre à même de remplir efficacement leurs obligations en cas de rupture du Pacte. Dans le premier cas le Conseil en chargeant certains de ses membres de prendre des mesures préventives pour sauvegarder la paix, aura certainement le souci d'assurer ces Etats de l'appui mutuel de tous les membres de la Société, au cas où ces mesures seraient l'occasion ou le prétexte pour un Etat visé de prendre des « mesures spéciales » au détriment des Etats qui assument la charge des mesures préventives et cela avant toute agression et mise en œuvre de l'article 16. En ce qui concerne les mesures de préparation, prises à titre individuel par les Etats respectueux du Pacte, pour se mettre à même de faire face à leurs obligations devant l'agression qui menace, elles ne sont couvertes, avant le déclenchement de la procédure de l'article 16, par aucune obligation d'entr'aide. Si un Etat X qui avait des intentions agressives contre un Etat A prend prétexte des mesures de précaution prises par un Etat B pour attaquer B avant d'avoir commis l'agression contre A, il y a là un cas d'agression indépendant qui déclenche la procédure de l'article 16. Mais si l'Etat X donne suite à ses intentions agressives contre l'Etat A puis, simultanément ou postérieurement, attaque B, sous prétexte qu'il a pris des mesures de précaution, l'Etat B a droit à l'appui mutuel de tous les Etats qui ont reconnu que l'Etat A est victime d'une agression.

Nous verrons en étudiant le champ d'application de l'obligation d'entr'aide¹ que l'appui mutuel doit jouer pour

1. Cf. p. 75.

toutes les mesures prises individuellement ou collectivement par les Etats, avant l'agression ou entre l'agression et la constatation de cette agression, du moment que ces mesures sont restées dans le cadre de l'article 16.

B. La naissance de l'obligation d'entraide après l'agression

Lorsque l'agression est consommée, nous avons vu que l'article 16 s'appliquait *ipso facto* et par conséquent que l'obligation d'appui mutuel jouait pour toutes les mesures prises dans le cadre de l'article 16 ; or, ce cadre, même limité par les déclarations de l'Assemblée de 1921, reste extrêmement large puisque « l'acte unilatéral de l'Etat fautif donne aux autres membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'Etat en rupture de Pacte »¹.

Les déclarations de 1921 poursuivent : « Il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte ». Ainsi pour tous les membres de la Société qui reconnaissent la rupture du Pacte, l'obligation de l'appui mutuel jouera pour toutes les mesures prises en vertu de l'article 16, mesures qui peuvent aller jusqu'aux actes de guerre ou à la déclaration de guerre.

Un Etat A se livre à une agression contre un Etat B. Un tiers Etat C procède alors à des actes de guerre contre l'Etat A pour l'obliger à respecter le droit. Si A résiste à C, l'Etat C a droit à l'appui mutuel des autres membres de la Société qui reconnaissent que A s'est livré à une agression et cela avant toute déclaration d'agression par le Conseil ou par l'Assemblée de la Société des Nations².

1. Ray, *Commentaire du Pacte de la S.D.N.*, p. 516.

2. Les signataires du Pacte franco-soviétique (2 mai 1935) se sont maintenus en deça de la liberté d'action que leur conférait le Pacte. D'après le Pacte de la Société des Nations la France et l'UR.S.S. ont un devoir d'action individuel dès qu'ils ont pu se rendre compte, de bonne foi, que l'agression s'est produite. Ils n'ont pas à attendre l'action coordinatrice du Conseil pour agir. Or, en vertu du Pacte franco-soviétique, ils attendent cette action, la sollicitent et n'agissent qu'à son défaut (Cf. Scelle, R.C. Ac. Droit international, 1936, I, p. 185).

Il faut reconnaître qu'en pratique, étant donnée l'absence de définition précise de l'agresseur et par conséquent le doute qui peut s'élever, sur le parti auquel s'arrêteront les autres membres de la Société, un Etat tiers hésitera à s'engager dans un conflit, avant la décision du Conseil ou d'un certain nombre d'Etats importants, membres de l'organisation internationale.

Les obligations des Etats signataires du Pacte sont très nettes, mais le déclenchement de ces obligations l'est moins. « Il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture de Pacte ». Nous nous trouvons encore devant le principe de la souveraineté des Etats qui apprécieront s'il y a ou non agression et quel est l'agresseur.

Cette détermination est délicate ; elle peut varier selon les points de vue. En l'absence de tout critère international, de toute règle permettant de désigner sans discussion possible l'agresseur, l'action immédiate et individuelle des Etats est rendue pratiquement impossible.

L'incertitude qui règne sur la détermination de l'agresseur jette un doute sur l'efficacité de tout le système de répression de l'agression. En fait, elle empêche l'application *ipso facto* de l'article 16 et retarde jusqu'à la déclaration d'agression par le Conseil ou l'Assemblée la répression de l'agression et le jeu de la solidarité des membres de la Société, fidèles au droit, mais peu soucieux de remplir seuls le rôle de gendarmes. Car, ne l'oublions pas, c'est le premier choc de l'agresseur qui sera le plus terrible. Quel que soit son amour du droit, un Etat ne voudra pas en supporter seul le poids¹. Il attendra donc pour agir ainsi d'être assuré de l'appui de la communauté internationale.

Par ailleurs, une initiative hâtive d'un Etat intervenant imprudemment dans un conflit pourrait avoir de graves conséquences, rendre irréparable une situation qui n'était que dangereuse.

M. de Brouckère dans son rapport au Conseil du 15 mars 1927² sur les méthodes et règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour

1. Voir discours S. Hoare, p. 98.

2. A. 14.1927-V.

donner effet aux obligations du Pacte, a posé le problème en termes excellents. A la question : « A qui appartient-il de décider s'il y a lieu à sanctions ? » M. de Brouckère répond en citant la résolution de 1921 : « Il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article 16 découlent directement du Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités ».

Le rapporteur poursuit : « Mais il n'en faudrait pas conclure que chaque Etat peut agir à sa discrétion, prendre n'importe quelle décision arbitraire sans avoir à redouter d'autres sanctions que celles de l'opinion publique.

« Si, dans un cas d'agression évidente, un Etat refusait d'appliquer au coupable les sanctions prévues, il violerait incontestablement le Pacte et pourrait se voir appliquer les dispositions de l'article 16, dernier alinéa.

« Si, d'autre part, un Etat invoquait faussement qu'un autre Etat a recouru à la guerre contre un tiers et en profitait pour se livrer lui-même à une agression, il s'exposerait manifestement à voir se dresser contre lui la Société entière, usant des sanctions économiques et militaires prévues par l'article 16.

« Ainsi qu'il agisse à tort ou qu'il se dispense illégalement d'agir, un pays engage gravement sa responsabilité. Il y a donc le plus grand intérêt à ce qu'il puisse se prémunir contre une appréciation qui pourrait avoir d'aussi lourdes conséquences.

« On a proposé qu'un Etat ne puisse intervenir qu'après que la Société se soit elle-même prononcée. Ce serait contester aux Etats un droit qu'ils tiennent de toute évidence du Pacte.

« On a proposé, d'autre part, que les Etats conviennent de retarder ainsi leur intervention. Un tel accord ne serait guère applicable puisque des circonstances peuvent se produire où tout délai, fut-il de quelques heures, pourrait créer pour l'Etat attaqué un danger mortel. Mais il est évidemment désirable que, chaque fois que la chose sera possible, les Etats puissent être guidés dans leur détermination par un avis autorisé, d'une autorité incontestable. Il est non moins évident que cette autorité ne peut être

que celle du Conseil, sauf dans les cas où il serait possible de recourir à l'Assemblée ».

Les résolutions adoptées par l'Assemblée en 1921 n'étant que des directives, il résulte des textes que le fait matériel de l'agression crée pour tous les états le droit d'intervenir. Ce droit devient un devoir pour l'Etat qui estime qu'il y a une rupture du Pacte, mais en pratique et, étant donné les tendances révélées par les résolutions de 1921, cette appréciation n'étant pas déterminée avec précision par des règles de droit international et pouvant être contestée par la communauté internationale, les Etats attendront pour intervenir de savoir si les autres Etats portent la même appréciation qu'eux-mêmes sur le conflit.

Ils attendront, car ils ne voudront agir qu'avec la certitude de pouvoir réclamer l'appui de ces Etats et ils ne pourront le faire que si ces Etats déclarent qu'il y a eu rupture du Pacte, donc que l'article 16 et son paragraphe 3 s'appliquent en l'occurrence.

Mais supposons qu'une définition de l'agresseur¹, accep-

1. Le problème de la détermination de l'agresseur a été le souci constant des membres de la Société. Il a été examiné particulièrement à la conférence pour la réduction et la limitation des armements. Le désarmement, estimaient de nombreuses puissances et notamment la France, ne pouvait être séparé d'une organisation de la paix fondée sur la sécurité par l'appui mutuel (article 8 du pacte : le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale). Les longs débats de la commission préparatoire à la conférence du désarmement portèrent à la fois sur les questions de désarmement et les questions de sécurité et constamment on revenait à ce point d'interrogation : qu'est-ce qu'une agression ?, peut-on et doit-on définir l'agresseur ? Le gouvernement de l'U.R.S.S. proposa une définition de l'agression (doc. conf. D. C.G. 38) et la délégation belge un mode de constatation de l'agression (doc. conf. D. C.P. 12). Ces propositions furent soumises à un comité présidé par M. Politis qui rédigea un rapport et proposa deux actes relatifs à la constatation de l'agression et à la définition de l'agresseur, le 24 mai 1933 (conf. D. C.G. 108) dont nous extrayons le passage suivant :

« Sera reconnu comme agresseur dans un conflit international sous réserve des accords en vigueur entre les parties en conflit, l'Etat qui, le premier, aura commis l'une des actions suivantes :

1° Déclaration de guerre à un autre Etat.

2° Invasion par ses forces armées, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat.

3° Attaque par ses forces aériennes, navales ou terrestres, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires, ou des aéronefs d'un autre Etat.

4° Blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat.

5° Appui donné à des bandes armées qui, formées sur son territoire, auront envahi les territoires d'un autre Etat ou refus, malgré la demande de l'Etat envahi, de prendre sur son propre territoire toutes les mesures en son pouvoir pour priver lesdites bandes de tout aide ou protection ».

tée par tous les Etats membres de la Société rende automatique et incontestable la détermination de cet agresseur, les Etats fidèles au droit pourront et devront intervenir dès l'agression en vue du rétablissement du droit et ils pourront réclamer des autres Etats leur appui pour toutes les mesures qu'ils auront prises dans le cadre de l'article 16 en vue de réprimer la rupture du Pacte.

C. La naissance de l'obligation d'entraide après la reconnaissance de l'agression par un organe international.

Nous venons d'examiner la portée de l'obligation de l'appui mutuel avant qu'intervienne une décision du Conseil ou de l'Assemblée. Il nous reste maintenant à étudier la situation que crée la reconnaissance de la rupture du Pacte par un organe international.

Nous avons déjà vu ¹ que les deux conditions nécessaires à la naissance de l'obligation d'entraide sont l'agression et la constatation de cette agression par l'Etat sujet de l'obligation. Le fait que la reconnaissance de la rupture du Pacte revêt certaines formes, émane par exemple d'un organe international, n'ajoute rien au droit. En l'absence d'une définition de l'agresseur permettant de faire jouer automatiquement l'article 16, il faut un fait qui déclanchera l'action internationale et la rendra opposable à tous. Ce sera le rôle du Conseil ou de l'Assemblée de créer ce fait générateur. La réunion d'une conférence internationale sera l'occasion pour tous les Etats de faire connaître leur appréciation sur le conflit, de déclarer s'ils estiment qu'il y a rupture du Pacte. Lorsqu'ils auront reconnu l'agresseur, les Etats auront également reconnu qu'ils sont liés rétroactivement au jour de cette agression par l'obligation d'appui mutuel.

En l'occurrence, une décision du Conseil ne lierait que ceux de ses membres qui consentiraient à y participer puisque chaque Etat apprécie dans sa souveraineté s'il y a rup-

1. Cf. p. 19.

ture du Pacte. C'est pourquoi une réunion de l'Assemblée permettrait à chaque membre de se prononcer publiquement ; mais si une telle réunion n'était pas possible, la manifestation des appréciations des membres de la Société pourrait se faire sous n'importe quelle autre forme, et notamment par des déclarations individuelles des gouvernements.

La procédure inaugurée à Genève, lors du conflit italo-éthiopien, s'efforça de faire face à cette situation. Le Conseil et l'Assemblée n'ayant pas compétence pour reconnaître l'agression, les membres de l'une et de l'autre organisations internationales furent appelés à se prononcer individuellement sur la reconnaissance de l'agression italienne.

Le 3 octobre 1935, le gouvernement éthiopien informait le Conseil de la Société des Nations qu'une bataille se déroulait dans la province d'Agamé et que les avions militaires italiens avaient bombardé Adoua et Adigrat. Le Conseil prenant en considération les faits graves qui étaient portés à sa connaissance, chargeait le 5 octobre un comité composé des représentants du Royaume-Uni, du Chili, du Danemark, de la France, du Portugal et de la Roumanie (comité des six) d'étudier la situation et de faire rapport au Conseil.

Le 7 octobre, les membres du Conseil, consultés *individuellement*, déclaraient tous — sauf le représentant de l'Italie — accepter la conclusion du rapport du comité des six, d'après laquelle le gouvernement italien avait recouru à la guerre contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte.

L'Assemblée de la Société des Nations fut alors convoquée, le 9 octobre 1935. Les membres de la Société non représentés au Conseil se prononcèrent de la même façon que les membres du Conseil, à l'exception de l'Albanie, de l'Autriche et de la Hongrie, qui firent état de leur situation géographique spéciale. Par cette procédure, l'Assemblée et le Conseil n'étaient point dessaisis du conflit et cependant les principes du Pacte et des résolutions de 1921 étaient respectés.

C'est dans le même ordre d'idée que le 10 octobre l'Assemblée émit le vœu que les membres de la Société (autres que les parties) constituent un comité composé d'un délégué

par Etat membre, assisté d'experts, en vue d'étudier et de faciliter la coordination des mesures à prendre en vertu de l'article 16 du Pacte, et, le cas échéant, d'attirer l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur toute situation qui requerrait leur examen. Ce comité de coordination, qui n'était autre que le reflet de l'Assemblée, décida la constitution d'un comité restreint qui prit le nom de comité des dix-huit, chargé de lui faire des propositions en vue de l'application des sanctions à l'Italie. Pour faciliter ses travaux, le comité des dix-huit constitua plusieurs sous-comités entre lesquels il répartit les questions qui lui étaient soumises : sous-comité juridique, d'experts militaires, sous-comité financier, sous-comité économique et enfin sous-comité d'appui mutuel sur lequel nous aurons l'occasion de revenir longuement. L'Assemblée et le Conseil n'ayant pas compétence, en tant qu'organes internationaux, pour décider des mesures à prendre et la nécessité d'un organe chargé de coordonner les sanctions prises en principe individuellement par chaque Etat, apparaissant inéluctable, le comité de coordination, conférence diplomatique, servit de truchement. C'était par rapport à l'Assemblée une sorte d'organe latéral qui ne la dessaisissait pas et qui respectait le principe de la souveraineté des Etats membres de la Société des Nations.

Cet exemple historique montre clairement la portée des engagements souscrits par les membres de la Société des Nations à l'article 16 du Pacte. Les prescriptions de cet article sont extrêmement strictes mais leur déclenchement dépend uniquement de la libre appréciation des Etats, leur application, de la solidarité des membres de la Société dans la coordination des mesures à prendre pour réprimer efficacement la violation du Pacte. Nous retrouverons constamment, au cours de notre étude, cette opposition entre le droit et la politique.

Après avoir examiné la naissance de l'obligation d'appui mutuel au cours de l'évolution d'un conflit, nous allons rechercher quels sont les sujets de cette obligation.

CHAPITRE IV

LES ÉTATS SOUMIS A L'OBLIGATION D'ENTR'AIDE

A. Les Etats non membres de la Société

Il convient de rechercher maintenant quels sont les Etats qui sont soumis à l'obligation inscrite au paragraphe 3 de l'article 16. Evidemment, les Etats *non membres* de la Société ne sont pas engagés par les stipulations du Pacte, en particulier par l'article 16.

Il existe sans doute pour eux une obligation morale de collaborer au maintien du droit international. Le Pacte de la Société des Nations n'est pas tout le droit, mais il contient des stipulations qui appartiennent au droit des peuples, que ceux-ci soient ou non membres de la Société. En dehors des obligations inscrites au paragraphe 3 de l'article 16 et qui n'engagent que les signataires du Pacte, il y a le principe de la solidarité des nations respectueuses du droit. Ce principe lie toutes les nations et en dehors des mesures prévues à l'article 16, il doit se traduire pour toute nation consciente de ses responsabilités internationales par des actes, par une collaboration avec les nations fidèles au droit¹.

Si donc les Etats non membres de la Société des Nations ne sont pas liés par l'obligation d'appui mutuel inscrite au

1. Cf. les efforts faits pour la « coordination des Pactes » — propositions argentines pour la réforme du Pacte, *Journal officiel* n° 154.

paragraphe 3 de l'article 16, il n'en existe pas moins pour elles une obligation morale de collaborer à l'œuvre de rétablissement du droit violé par un agresseur. Mais ici encore cette obligation relève de la bonne foi, de la conscience que les Etats non membres ont de leurs obligations internationales et ce problème dans l'état actuel du droit international relève encore de la politique. Les membres de la Société ne pourront qu'invoquer les principes du droit pour chercher à obtenir, par des négociations politiques, la collaboration des Etats non membres.

Le problème des rapports entre les Etats non membres de la Société des Nations et les Etats membres appliquant les sanctions en vertu de l'article 16 du Pacte a été discuté mais non résolu, à Genève, lors du conflit italo-éthiopien.

Nous avons vu que, d'après un vœu de l'Assemblée de la Société des Nations, un comité de coordination des sanctions avait été constitué qui avait confié à un comité restreint ou comité des dix-huit, le soin de lui faire des propositions.

Le comité des dix-huit avait réparti entre divers sous-comités les questions qui lui étaient soumises et c'est ainsi qu'un sous-comité d'appui mutuel avait élaboré un projet de propositions invitant les gouvernements¹ : « à diminuer par tous moyens appropriés les importations provenant jusqu'ici des pays non membres de la Société des Nations qui n'appliquent pas les sanctions, dans la mesure nécessaire pour compenser les avantages que ces pays auraient pu tirer de l'accroissement de leurs exportations en Italie comme conséquence de l'application de ces sanctions ».

Au comité des dix-huit, M. de Madariaga déclara que ce paragraphe lui paraissait non pas contestable en soi, mais prématuré. Les Etats non membres n'avaient encore reçu aucune communication officielle de la Société des Nations et n'étaient tenus au courant que par la presse. Commencer par leur tenir ce langage semblait à M. de Madariaga peu courtois. Le représentant de l'Espagne préférait que le comité prît avant de se séparer la décision d'informer les-

1. *Journal officiel*, supplément spécial, n° 145, p. 71.

aits Etats où en étaient les travaux de la Société. Le comité prendrait, suivant les réactions de ces Etats, les dispositions nécessaires, encore qu'on pût espérer qu'on n'aurait pas en en venir là.

Le président du comité des dix-huit déclara qu'il ferait une communication aux Etats non membres et que le paragraphe visé par M. de Madariaga serait supprimé.

La question des Etats non membres ne devait plus être soulevée officiellement devant les organes de coordination des sanctions. Cependant l'attitude de ces pays et notamment de l'Allemagne et des Etats-Unis joua un rôle de premier plan dans toute l'expérience de l'application de l'article 16 : le blocus économique pour être effectif devait être universel. Ni le comité des dix-huit, ni le comité de coordination n'ont osé trancher la question. Il ressort des déclarations de M. de Madariaga et des propositions du sous-comité d'appui mutuel, qu'il est équitable de diminuer les importations provenant des pays non membres de la Société des Nations qui n'appliquent pas les sanctions, dans la mesure où ces Etats, par suite des sanctions, bénéficient d'un accroissement de leurs exportations dans le pays sanctionné.

Mais il est bien délicat de doser ces diminutions et ces augmentations. On risque fatalement de mécontenter l'Etat non membre visé. Dès lors que cet Etat s'appelait les Etats-Unis, on comprend que les membres du comité des dix-huit n'aient pas insisté.

B. Les Etats membres de la Société

La situation des *Etats signataires du Pacte* peut varier bien que tous soient tenus par les obligations du paragraphe 3 de l'article 16. Tous les signataires du Pacte se sont engagés, en effet, à se prêter appui mutuel dans l'application des sanctions ; mais en vertu du principe de la souveraineté des Etats ils restent libres d'apprécier s'il y a eu rupture du Pacte et par conséquent si l'article 16 et l'obligation d'appui mutuel entrent en jeu.

C'est pourquoi un Etat qui ne reconnaît pas la rupture du Pacte échappe aux obligations de l'article 16. Ainsi que l'a déclaré l'Assemblée de 1921, « les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article 16 découlent directement du Pacte et leur mise en application relève de la foi due aux traités ».

Tant que le principe de la souveraineté des Etats subsistera il faudra donc s'en remettre à la bonne foi des gouvernements dans l'appréciation de leurs obligations internationales. Si donc un Etat n'a pas reconnu la rupture du Pacte, il n'est pas tenu d'appliquer les sanctions et à plus forte raison de fournir son appui aux autres pays dans leur application.

Les Etats sanctionnistes ne peuvent invoquer à son égard le paragraphe 3 de l'article 16. Selon le droit écrit la position d'un tel Etat est juridiquement correcte. Il est probable que son abstention lui sera profitable ; son commerce bénéficiera de l'application de sanctions économiques et financières à l'agresseur par les Etats fidèles au droit ; à plus forte raison sa situation sera matériellement enviable si un conflit surgit.

Dans l'état actuel du droit un tel Etat n'est justiciable que de sa bonne foi et des nécessités de la politique internationale.

L'attitude à l'égard de cet Etat des gouvernements qui ont reconnu l'agression et qui appliquent les sanctions sera dictée par les circonstances. L'Etat qui n'a pas reconnu l'agression pourra être traité, en ce qui concerne l'appui mutuel dans l'application des sanctions, comme les Etats non membres de la Société, à moins que les circonstances de la rupture du Pacte et de la non reconnaissance de cette violation du droit soient telles que cet Etat puisse être assimilé aux membres de la Société ayant reconnu l'agression mais se refusant à appliquer les sanctions. Nous verrons dans le paragraphe suivant que tel fut le cas pendant le conflit italo-éthiopien, de l'Autriche, de la Hongrie et de l'Albanie.



La situation d'un Etat qui a reconnu la rupture du Pacte et qui se refuserait à appliquer des sanctions est très nette. En effet, cet Etat ayant apprécié dans sa libre souveraineté que le Pacte a été violé, s'est engagé par là même à collaborer au rétablissement du droit. Il est soumis au paragraphe 3 de l'article 16.

Les Etats sanctionnistes sont en droit de lui demander de supporter sa part des inconvénients et des pertes économiques occasionnées par les sanctions. Si l'Etat non sanctionniste s'y refuse, les autres membres de la Société seront justifiés à prendre des mesures discriminatoires d'ordre économique à son égard, destinées à lui faire subir des pertes proportionnelles à celles que subissent les Etats fidèles au Pacte.

Ce problème a fait l'objet de vifs débats lors du conflit italo-éthiopien devant le comité des dix-huit. Trois gouvernements : l'Autriche, la Hongrie, l'Albanie, se trouvaient en effet dans une situation analogue à celle que nous étudions maintenant ¹.

Lorsque les membres du Conseil, le 7 octobre 1935, eurent constaté que l'Italie s'était livrée à une agression, l'Assemblée fut convoquée et le 9 octobre, ses membres furent appelés à sanctionner les décisions des membres du Conseil de la façon suivante : le président de l'Assemblée donna lecture du rapport du comité des six, formé par le Conseil, concluant que le gouvernement italien avait recouru à la guerre contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte. Le président annonça qu'il « donnerait la parole aux délégations qui désireraient exprimer un avis contraire, s'abstenir ou faire des réserves, le silence des autres délégations devant être considéré comme un acquiescement de leur gouvernement à l'avis déjà exprimé par 15 membres du Conseil ». Cette procédure approuvée par l'Assemblée fit l'objet de réserves de la part du représentant de l'Italie, le 10 octobre, et fut cependant approuvée une seconde fois

1. *Journal officiel*, supplément spécial, 145, p. 73.

par l'Assemblée, de nouveau consultée par son président.

C'est en application de cette procédure que les représentants de l'Autriche, de la Hongrie, puis 24 heures plus tard de l'Albanie, demandèrent la parole. Ces trois délégués ne se prononcèrent pas sur le fait matériel de l'agression ; ils ne le contestèrent pas, mais ils ne le reconnurent pas explicitement. Ils invoquèrent les liens sentimentaux ou politiques qui les unissaient à l'Italie, leur position géographique ou l'absence de délai suffisant afin d'étudier la situation pour se refuser à s'associer aux conclusions du rapport du comité des six¹. On peut donc, sans solliciter les faits, ranger ces trois pays dans la catégorie des Etats membres ayant reconnu l'agression mais refusant d'appliquer les sanctions. Aucun des trois délégués n'a contesté le fait matériel de l'agression, aucun n'a discuté les documents sur lesquels se basait le comité des six pour affirmer que l'Italie s'était livrée à une agression. Au contraire, les arguments invoqués par ces trois délégués ressemblent plutôt à des excuses. Ils ne veulent point se placer sur le terrain des faits et du droit où leur position serait difficilement défendable ; ils se placent uniquement sur le terrain politique et sentimental. Nous ne les suivrons point dans ce domaine mais il nous semble qu'une telle attitude nous permet de ranger l'Autriche, la Hongrie, et l'Albanie parmi les Etats membres de la Société ayant reconnu, tout au moins implicitement, l'agression mais s'étant refusés à appliquer les sanctions.

Ce fut d'ailleurs l'opinion de tous les Etats sanctionnistes et si la question ne fut pas tranchée explicitement parce qu'aucune suite ne fut donnée aux mesures envisagées pour

1. Voici les conclusions des discours des représentants de l'Autriche et de la Hongrie : 9 octobre 1935, *Journal officiel*, n° 138, p. 100.

M. Pflug — Le gouvernement autrichien ne se voit pas en ce moment en mesure de s'associer à telles des conclusions auxquelles sont déjà arrivés d'autres Etat membres de la Société.

M. de Velics —... pour ces raisons et étant donné que mon gouvernement n'a pas été mis dans la possibilité d'examiner avec l'attention requise et en toute conscience les faits et les documents sur lesquels pourraient être fondées avec toute assurance des résolutions aussi graves, la délégation n'est pas à même de s'associer aux conclusions dont il est question dans les communications du président.

assurer l'entr'aide dans l'application des sanctions à l'Italie, c'est à l'Autriche, à la Hongrie et à l'Albanie que pensaient les membres du comité des dix-huit lorsqu'ils discutèrent des mesures à prendre à l'égard de ces « déserteurs ».

En effet, de même que le comité d'appui mutuel, dans son projet de recommandation aux gouvernements, proposait de diminuer les importations en provenance des Etats non membres de la Société, de même il proposait de¹ : « diminuer par tous moyens appropriés les importations provenant des pays membres de la Société des Nations non participant aux sanctions dans la mesure nécessaire pour permettre l'accomplissement des obligations d'appui mutuel ».

Comme on le voit, le comité d'appui mutuel ne faisait pas de distinction entre les membres qui ont reconnu l'agression et ceux qui ne l'ont pas reconnu.

C'est que dans le conflit italo-éthiopien les faits étaient tellement patents que la question ne se posait même pas² ; la distinction ne pouvait s'appliquer à l'Autriche, à la Hongrie et à l'Albanie qui étaient rangés parmi « les pays membres de la Société n'appliquant pas les sanctions » et cependant soumis à l'obligation d'appui mutuel. Néanmoins la proposition du comité d'appui mutuel souleva des réserves de la part de certains membres du comité des dix-huit et un vaste débat s'institua sur la question des Etats membres, non sanctionnistes.

M. Komarnicki (représentant de la Pologne) prit l'initiative de la discussion³. Il déclara devant le comité des dix-huit : « Le comité n'a aucune compétence pour décréter, par des voies détournées, des mesures ayant un caractère punitif, en un mot des sanctions, à l'égard d'un pays dont le cas n'a pas été soumis aux seuls organes compétents en la

1. *Journal officiel*, supplément spécial, n° 145, p. 71.

2. La question pourrait se poser lorsque l'agression se produit dans des circonstances moins évidentes. C'est pourquoi nous verrons la nécessité de donner compétence à un organe international pour juger des faits et décider si l'obligation d'appui mutuel doit jouer.

3. Le représentant de la Pologne, au comité d'appui mutuel, avait déjà fait des réserves.

matière, à savoir le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations »¹.

Ce fut également l'avis de M. de Madariaga (Espagne) qui estimait que ni le comité des dix-huit, ni le comité de coordination ne sont des tribunaux ayant qualité pour prendre des mesures de caractère punitif, ni même possédant un caractère de correction morale ou théorique. « Ces comités ne sont pas des Cours de justice mais des organisations empiriques qui doivent s'occuper de l'application pratique des mesures envisagées. C'est à ce point de vue empirique que doit se placer le comité. Si l'abstention de certains Etats gêne le fonctionnement des règles que le comité énoncera, alors il envisagera d'autres mesures, jusqu'alors il s'agit de négocier, non de prendre une position juridique ou judiciaire ».

C'est M. Titulesco qui, une nouvelle fois, s'éleva avec fougue contre cette thèse. Il fut soutenu avec force par M. Te Water (Union Sud-Africaine) et avec certaines nuances par MM. Eden (Grande-Bretagne) et Coulondre (France).

Cette thèse peut se présenter comme suit : tous les délégués sont d'accord sur ce point que les pertes occasionnées par l'application des sanctions doivent être réparties équitablement entre les membres de la Société. Mais les conceptions de cette équité varient. Alors que certains représentants veulent uniquement priver les Etats non participants aux sanctions des gains extraordinaires qu'ils réaliseront pendant l'application des sanctions, les autres veulent que non seulement ils ne fassent pas de bénéfices mais qu'ils subissent des pertes comme les Etats sanctionnistes, sinon on créerait trois catégories d'Etats : les Etats non membres de la Société qui auront des bénéfices assurés, les Etats membres non participants aux sanctions qui ne subiront pas de pertes, les Etats fidèles au Pacte qui supporteront seuls le poids de l'application des sanctions. Cet état de choses serait une véritable prime à la désertion².

1. *Journal officiel*, supplément spécial, n° 145, p. 72.

2. Coulondre, *Journal officiel*, n° 145, p. 73.

Sans vouloir punir les Etats qui se sont dérobes à leur obligation, les membres de la Société ont le droit de les mettre sur un pied d'égalité avec ceux qui restent fidèles au Pacte.

Le comité n'a pas à s'ériger en juge. Il donne simplement des directives économiques, mais puisqu'il est compétent pour recommander des mesures visant à retirer aux Etats non participants le surplus de gain qu'ils pourront réaliser pendant l'application des sanctions, il est certainement compétent pour recommander des mesures qui mettront ces pays sur un pied d'égalité avec les Etats appliquant les sanctions, c'est-à-dire leur imposant des pertes proportionnelles à celles que subiront les Etats fidèles au Pacte.

C'est en définitive dans ce sens que se prononça le comité en acceptant le texte suivant.

« Le comité propose aux gouvernements les mesures suivantes¹ :

« 1^o Augmenter par tous les moyens appropriés leurs importations en faveur des pays qui auraient perdu des débouchés en Italie par suite de l'application des sanctions.

« 2^o En vue de faciliter cette augmentation, prendre en considération les obligations de l'appui mutuel ainsi que les avantages que le commerce de certains Etats membres de la Société des Nations et ne participant pas aux sanctions, retireraient de l'application de ces sanctions pour diminuer par tous les moyens appropriés et dans une mesure équitable les importations originaires de ces pays ».

Le rappel des « obligations de l'appui mutuel » et la diminution « dans une mesure équitable » étaient interprétés par M. Coulondre dans le sens de la thèse développée par M. Titulesco.

Ainsi nous pourrions conclure qu'un Etat qui implicitement ou explicitement a reconnu la rupture du Pacte et qui cependant refuse sa collaboration à l'appui mutuel, viole ses engagements. Il est équitable que les Etats fidèles au droit prennent des mesures pour rétablir l'équilibre entre tous les signataires du Pacte, dans les sacrifices qu'ils se sont

1. *Journal officiel*, supplément spécial, n° 145, p. 78.

engagés à supporter pour maintenir le respect du Pacte. Selon la thèse de M. Titulesco les Etats fidèles au droit sont donc justifiés à prendre, dans leur pleine souveraineté, des mesures qui, non seulement retireront aux Etats non sanctionnistes le gain supplémentaire qu'ils pourront réaliser pendant l'application des sanctions, mais encore, qui imposeront à ces Etats des pertes proportionnelles à celle que subiront les Etats fidèles au Pacte¹.

Enfin, étant donné que l'Etat qui a reconnu la rupture du Pacte et qui refuse sa collaboration à l'appui mutuel viole ses engagements, on se trouve en présence d'une nouvelle rupture du Pacte qui peut être soumise au Conseil ou à l'Assemblée de la Société des Nations.

Il convient de noter que si l'Etat qui a reconnu la rupture du Pacte s'engage à appliquer les mesures prévues par l'article 16, il ne s'engage pas pour cela à participer à un système de sanctions établi par un organe international. En pratique, pour assurer l'efficacité des sanctions, un organisme sera constitué pour coordonner les mesures à prendre et pour établir un plan d'ensemble, mais un Etat peut vouloir agir séparément et prendre de sa propre initiative les mesures d'application de l'article 16. Ce cas est assez théorique car les mesures édictées à l'article 16 sont extrêmement larges et sévères. Il est probable que le système établi par la communauté des Etats sera plus nuancé et que tout gouvernement qui voudra faire face aux engagements très stricts qu'il a souscrits par l'article 16 aura intérêt à adhérer au système élaboré en commun. Etant tenu au plus, il aura avantage à accomplir le minimum fixé par la communauté internationale ; mais il résulte des principes énoncés plus haut que s'il voulait faire moins encore que ce qui est fixé par les membres de la Société, cet Etat, paresseux ou timide, romprait ses engagements contractés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 16.

1. Dans ses propositions sur la mise en œuvre des principes du Pacte, le gouvernement de l'U.R.S.S. écrit : « Tout membre de la Société qui manquerait de participer aux sanctions économiques et financières peut être soumis aux mesures de discrimination douanière et commerciale de la part des autres Etats » (*Journal officiel*, supplément spécial, n° 154, p. 10).

Quoiqu'il en soit, qu'il participe ou non à une sanction décidée en commun, il est tenu par l'obligation d'appui mutuel et il peut l'invoquer auprès des autres Etats sanctionnistes. L'obligation d'appui mutuel prend naissance non pas par une décision commune ou par une action identique des Etats, mais par la communauté du but à atteindre : le rétablissement du droit, en vertu d'un droit commun, l'article 16.

A côté de ces diverses positions que peuvent adopter les Etats membres à l'occasion d'un conflit, il existe certaines situations internationales telles que celles des Etats neutres, des Etats désarmés, qui présentent, en ce qui concerne l'obligation d'appui mutuel, des aspects particuliers que nous allons examiner

C. Les situations spéciales

La question de neutralité ne devrait pas se poser ici car la notion même de la neutralité devrait avoir disparu depuis la mise en vigueur du Pacte, entre les membres de la Société des Nations. Cependant, alors que le Conseil de la Société des Nations affirmait dans une résolution, en 1920, que « le principe que la notion de neutralité des membres de la Société des Nations n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les membres de la Société auront à agir en commun pour faire respecter ses engagements », il reconnaissait néanmoins la « situation unique » de la Suisse.

Le gouvernement helvétique, lors même de l'élaboration du Pacte, avait formulé des réserves en ce qui concerne l'article 16, et notamment il avait proposé de soumettre l'obligation de passage des troupes à une requête du Conseil. Comme l'Etat intéressé aurait siégé et voté en tant que membre *ad hoc* en vertu des articles 4 et 5 il aurait joui d'un véritable droit de *veto*¹. Le gouvernement suisse aurait pu ainsi sauvegarder sa neutralité. Cet amendement fut rejeté sur l'initiative de la France et des Etats-Unis².

1. *Journal officiel*, 1920, p. 57.

2. Voir élaboration du paragraphe 3 de l'article 16, p. 13.

Cependant la Suisse mettait comme condition *sine qua non* de son entrée à la Société des Nations le maintien de sa neutralité militaire. L'adhésion de la Suisse étant désirée pour des motifs politiques considérables, la question fut tranchée par une résolution du Conseil adoptée à Londres en 1920¹.

Cette résolution ne peut être considérée comme une modification des conditions d'adhésion à la Société. Le Conseil n'a pas compétence pour décider de telles modifications. La résolution peut être interprétée « comme un engagement pris par le Conseil concernant sa politique ultérieure à l'égard de la Suisse, c'est-à-dire, en somme, comme un engagement de ne pas lui demander de participation à une action militaire soit sous la forme de prestation d'un contingent soit sous la forme d'une autorisation de passage de troupe »².

Ainsi la Suisse n'est pas obligée de prêter son appui à la

1. *Journal officiel*, 1920, p. 57 et 58.

« Le Conseil de la Société des Nations, tout en affirmant le principe que la notion de neutralité des membres de la Société des Nations n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les membres de la Société auront à agir en commun pour faire respecter ses engagements, reconnaît que la Suisse est dans une situation unique motivée par une tradition de plusieurs siècles, qui a été explicitement incorporée dans le droit des gens ; et que les membres de la Société des Nations, signataires du traité de Versailles, ont à bon droit reconnu par l'article 435 que les garanties sont stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815, et notamment par l'Acte du 20 novembre 1815, constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix. Les membres de la Société des Nations ont le droit de s'attendre à ce que le peuple suisse ne veuille pas s'abstenir s'il s'agit de défendre les hauts principes de la Société. C'est en ce sens que, le Conseil de la Société a pris connaissance des déclarations faites par le gouvernement suisse dans son message à l'assemblée fédérale du 4 août 1919, et dans son memorandum du 16 janvier 1920, déclarations qui ont été confirmées par les délégués suisses à la réunion du Conseil et d'après lesquelles la Suisse reconnaît et proclame les droits de solidarité qui résultent pour elle du fait qu'elle sera membre de la Société des Nations, y compris le devoir de participer aux mesures commerciales et financières demandées par la Société des Nations contre un Etat en rupture du Pacte et qu'elle est prête à tous les sacrifices pour défendre elle-même son propre territoire en toutes circonstances, même pendant une action entreprise par la Société des Nations, mais qu'elle ne sera pas tenue de participer à une action militaire ou d'admettre le passage de troupes étrangères ou la préparation d'entreprises militaires sur son territoire. En acceptant cette déclaration, le Conseil reconnaît que la neutralité perpétuelle de la Suisse et la garantie de l'inviolabilité de son territoire telles qu'elles sont acquises au droit des gens, notamment par les traités et l'Acte de 1815, sont justifiées par les intérêts de la paix générale et en conséquence sont compatibles avec le Pacte ».

2. Ray, *Commentaire du Pacte*, p. 105.

répression militaire d'une agression. Non seulement elle peut se refuser à intervenir militairement contre un Etat en rupture du Pacte qui aurait pris une « mesure spéciale » contre un Etat sanctionniste, mais encore elle peut refuser de « prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers son territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

La Suisse n'est pas tenue de participer à ces mesures mais elle peut y participer. Si son gouvernement a le sens de ses responsabilités internationales, s'il a conscience du droit nouveau qui est né avec le Pacte et que rappelle la déclaration de Londres, il n'invoquera pas cette exception aux règles du nouveau droit international.

Quant aux autres obligations d'appui mutuel, elles subsistent entièrement et le Conseil a pris soin de noter que « la Suisse reconnaît et proclame les devoirs de solidarité qui résultent pour elle du fait qu'elle sera membre de la Société des Nations y compris le devoir de participer aux mesures commerciales et financières demandées par la Société contre un Etat en rupture du Pacte et qu'elle est prête à tous les sacrifices pour défendre elle-même son propre territoire en toutes circonstances, même pendant une action entreprise par la Société des Nations ».

Ainsi la Suisse ne peut se refuser à participer aux mesures économiques décidées par la Société des Nations. Ayant reconnu son devoir de solidarité, n'ayant fait aucune restriction sur la première partie du paragraphe 3, elle doit son appui mutuel dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article.

En ce qui concerne « la résistance à une mesure spéciale », son rôle peut se borner à défendre son territoire. Mais elle s'engage à le défendre, même en cas de conflit résultant d'une action entreprise par la Société des Nations.

En résumé, la Suisse doit son appui inconditionnel dans toutes les formes de répression passive d'une rupture du Pacte. Elle est seulement exemptée d'appuyer une action militaire pour rétablir le droit et encore dans ce cas doit-elle assurer la défense de son territoire.

La situation « spéciale » de la Suisse ne devait pas manquer de soulever des difficultés lorsque la Société voudrait appliquer l'article 16. La première expérience date de 1921, lors du conflit polono-lithuanien, lorsque le Conseil décida d'envoyer dans la région de Vilna un détachement de troupes internationales¹.

M. Léon Bourgeois, président du Conseil de la Société des Nations, s'adressa au gouvernement suisse pour lui demander le libre passage à travers la Suisse des contingents français à destination de Vilna ; le gouvernement de Berne répondit par un « non » catégorique qu'il justifia comme suit : « Sa neutralité empêche la Suisse de prendre part à des actions de guerre autres que celles qui visent à la défense du territoire, de l'indépendance et de l'honneur du pays »².

« Le fait que la Suisse est devenue membre de la Société n'a d'ailleurs rien changé à la position juridique du problème. Sans vouloir diminuer la portée du devoir de solidarité qui incombe à tous les membres de la Société des Nations, le Conseil fédéral est d'avis que si les manifestations et les effets de ce devoir doivent être appréciés et jugés en chaque cas particulier dans un esprit de haute équité, ils doivent cependant l'être aussi dans la plus entière indépendance ».

Enfin le gouvernement suisse motivait son refus d'accorder le passage aux contingents français en constatant qu'un « accord précis et complet n'a pu encore intervenir entre les deux Etats intéressés et qu'en outre les intentions qui paraissent ressortir de manifestations récentes du gouvernement des Soviets ne permettent pas d'écarter la possibilité d'un conflit armé. Si une telle hypothèse venait malheureusement à se réaliser, le Conseil fédéral se serait vu, en tout état de cause, contraint, par le devoir d'observer strictement la neutralité, de revenir sur la décision prise et de faire interrompre le transit organisé ».

La question fut portée devant le Conseil et fut résolue sans peine, car les conditions mises par la Suisse au transit

1. Ray, *Commentaire du Pacte*, note, p. 105.

2. *Journal officiel*, 1921, p. 173. A. 1924, c. III, p. 70.

des troupes furent réalisées (accord des parties, exclusion de la possibilité d'un conflit armé). Aussi le Conseil fédéral accorda sans autre discussion l'autorisation de transit pour les contingents à destination de Vilna, mais la question ne fut pas tranchée quant au fond, pas plus qu'elle ne le fut lors du conflit italo-éthiopien.

La question de la neutralité suisse ne fut pas posée lors de ce conflit à propos d'appui mutuel, mais à propos de l'application même des sanctions. Le gouvernement de Berne a cru que sa neutralité lui imposait d'appliquer l'embargo sur les armes à l'égard de deux belligérants. Le représentant du gouvernement français, M. Coulondre, s'est vivement élevé contre cette interprétation de la déclaration de Londres. Les membres du comité des dix-huit ont reconnu l'importance qu'il y aurait à trancher cette question, mais ils se sont déclarés incompetents.

Il est certain que si l'appui mutuel était passé du domaine théorique au domaine des réalisations pratiques, la situation de la Suisse aurait soulevé de graves difficultés, ce qui montre bien l'incompatibilité de la neutralité et du droit de la Société des Nations et même le danger pour le bon fonctionnement de la Société de la survivance de cette notion de neutralité¹.

1. Le discours prononcé par le Président de la Confédération helvétique, M. Motta, le jour de la fête nationale, 1^{er} août 1937, montre que l'équivoque ne fait que s'accroître. Or cette attitude officielle correspond à l'opinion de la grande majorité du peuple suisse ainsi que le montrent les quelques lignes de commentaires que nous extrayons de la *Tribune de Genève* (3 août 1937).

« L'expérience de ces dernières années, a déclaré le chef du département politique, nous imposa d'affirmer la maxime de la neutralité même à l'égard de la Ligue. Nous apportons volontiers notre concours à cette grande institution dans tous les cas où le principe de notre neutralité n'est pas engagé, mais nous ne pouvons aller plus loin. Nous avons vu, à l'occasion d'un conflit mémorable et douloureux, que la distinction entre la neutralité militaire et la neutralité économique peut s'établir en théorie et s'inscrire sur le papier, mais qu'elle ne résiste que difficilement au heurt des réalités. Si, par conséquent, l'avenir nous plaçait encore devant des situations semblables à celle que je vise, nous trancherions seuls et souverainement la question de savoir si et dans quelle mesure nous pourrions nous associer à des actions collectives de contrainte ».

Voilà qui est définitif et qui règle la polémique dont notre attitude vis-à-vis du conflit italo-éthiopien a été l'origine. En parlant comme il l'a fait, M. Motta a bien mérité du pays. Ce n'est pas le rôle d'un petit peuple que de jouer les Don Quichotte. Que les grandes nations donnent l'exemple du désintéressement ; nous les suivrons alors et tout sera pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles.

Toute autre situation spéciale d'un Etat dans la Société doit être examinée selon le principe suivant : le Pacte est la règle générale qui lie tous les membres et l'article 1 spécifie qu'ils doivent y adhérer sans réserve. Aussi l'obligation d'appui mutuel existe-t-elle pour tous les signataires du moment que l'article 16 entre en jeu, c'est-à-dire dès que l'agression a été reconnue. Si l'adhésion d'un Etat a été accompagnée de conditions particulières, comme dans le cas de la Suisse, ces exceptions à une loi générale doivent être interprétées dans leur sens étroit.

Dans le cas d'un Etat membre de la Société soumis à des obligations particulières de désarmement, l'obligation d'appui mutuel joue pleinement non seulement dans le domaine commercial et financier, mais encore dans le domaine militaire. L'Etat désarmé devra notamment prendre les mesures nécessaires pour faciliter le passage à travers son territoire des forces de tout membre de la Société qui participera à une action commune. Le fait qu'il est désarmé ne le soustrait à aucune obligation. Le paragraphe 3 de l'article 16 a pour but justement de le rassurer sur les conséquences de son attitude et de le garantir contre les « mesures spéciales » que l'Etat en rupture du Pacte pourrait être tenté de prendre à son égard parce qu'il est plus faible du fait de son désarmement.

Lorsque l'Allemagne posa sa candidature à la Société des Nations, elle formula un certain nombre de conditions. Sa demande d'un siège permanent au Conseil, suscitant d'autres candidatures, devait amener une véritable crise de la Société des Nations¹. Mais, en ce qui nous concerne, ce sont les réserves formulées par l'Allemagne à l'égard de l'article 16 que nous retiendrons. Dans une lettre adressée au secrétaire général de la Société des Nations, le 12 décembre 1924, le gouvernement allemand insistait sur le fait, qu'au milieu d'une Europe armée, l'Allemagne désarmée ne pouvait assurer des obligations qui feraient d'elle un champ de bataille.

Le gouvernement suédois releva immédiatement l'incons-

1. Scelle, *Une crise à la Société des Nations*.

titutionnalité des réserves formulées par l'Allemagne à son adhésion à la Société des Nations en rappelant qu'aux termes de l'article 1 du Pacte, les Etats invités à adhérer au Pacte devront y accéder sans aucune réserve. Le gouvernement suédois déclarait que si le Pacte ne permet guère que l'Allemagne adhère avec réserve, il n'est pas incompatible avec l'article 16, que, dans l'exécution des obligations, il soit tenu compte de la situation spéciale de chaque Etat et par conséquent d'un fait tel que la limitation des armements de l'Allemagne¹.

Le Conseil sanctionna cette thèse dans son *memorandum* de mars 1925 : « Le Conseil remarque que le gouvernement allemand déclare, à propos des conditions dans lesquelles l'Allemagne désire entrer à la Société des Nations, qu'il renonce à toute intention de « réclamer des faveurs spéciales pour l'Allemagne », mais qu'il s'attend à ce que cette entrée s'effectue sur un pied d'égalité. Le Conseil constate que les dix gouvernements consultés sont entièrement d'accord sur cette question. Il considère lui-même ce principe d'égalité, qui entraîne des obligations égales et des droits égaux pour tous, comme un des éléments essentiels de la Société des Nations.

Cependant après cette réponse, mais avant l'admission de l'Allemagne, les puissances signataires du traité de Locarno (l'Allemagne exceptée) adressaient à la délégation allemande une lettre dans laquelle, se fondant sur les discussions de l'Assemblée et des commissions de la Société des Nations, elles donnaient leur interprétation de l'article 16 du Pacte :

« Les obligations résultant dudit article pour les membres de la Société des Nations doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats membres est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa position géographique ».

Cette interprétation qui n'engageait que les signataires

1. Ray, *Commentaire du Pacte*, p. 106.

souleva les critiques du délégué de la Finlande, M. Erich, à la septième Assemblée (1926) qui déclara qu'elle manquait de précision et méconnaissait la portée générale de l'article 16.

Comme pour la déclaration de Londres des membres du Conseil sur la neutralité suisse, la déclaration des puissances locarniennes ne pouvait être considérée que comme un engagement des signataires quant à la politique qu'ils entendaient suivre en cas d'application de l'article 16. Ces déclarations n'engageaient pas en principe la Société des Nations dont ni le Conseil et encore moins l'Assemblée n'avaient eu à se prononcer mais qui avaient purement et simplement entériné l'accord des grandes puissances.

On ne peut trop souligner l'effet désastreux d'une pareille procédure qui méconnaît les principes de la Société des Nations et qui, en fait, introduit des réserves là où elles sont interdites, qui sape l'autorité de la Société et rend incertaine l'application du Pacte.

CHAPITRE V

CHAMP D'APPLICATION DE L'OBLIGATION D'ENTR'AIDE

Après avoir vu naître l'obligation d'appui mutuel et étudié les sujets de cette obligation, il nous reste à examiner son champ d'application.

L'obligation d'appui mutuel joue uniquement dans l'application de l'article 16 qui précise : « les membres de la Société conviennent de se prêter un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article ».

Le *casus garantiae* organisé par l'article 16 n'intervient que lorsque sont enfreintes les interdictions de recourir à la guerre expressément énumérées dans le premier paragraphe de cet article : « Lorsqu'un membre recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13, ou 15 »... C'est-à-dire lorsqu'un Etat recourt à la guerre :

a) Sans avoir soumis, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil un différend susceptible d'entraîner une rupture de l'article 12, paragraphe 1.

b) Sans avoir laissé expirer un délai de trois mois après la sentence de l'arbitre ou le rapport au Conseil (art. 12 § 1).

c) Contre un membre de la Société qui se serait conformé à la sentence de l'arbitre, article 13, paragraphe 4.

d) Contre un membre de la Société qui aurait accepté un rapport du Conseil délibéré à l'unanimité ou une résolution de l'Assemblée adoptée dans les conditions de majorité visées par le dernier alinéa de l'article 15.

Enfin, l'article 16 et l'obligation d'appui mutuel joueront en cas d'application de l'article 17 du Pacte (différend entre un Etat membre et un Etat non membre ou entre deux Etats non membres).

Le Pacte, dans plusieurs articles qui ne sont pas contenus dans l'énumération du paragraphe 1 de l'article 16, prévoit que des mesures, dont il ne précise pas la nature, pourront être prises. Serait-il possible de compléter l'imprécision des mesures dont parlent les articles 10 et 11 par une extension de l'application de l'article 16 ? Il ne le semble pas. En droit strict les mesures prévues à l'article 16 sont des mesures exceptionnelles qui doivent être interprétées d'une façon restrictive. C'est l'avis de Barandon qui estime que l'interdiction d'agression de l'article 10 n'est pas comprise dans le *casus garantiae* de l'article 16 : « Le fait de contrevenir à cette interdiction ne peut déterminer le *casus garantiae* spécial de l'article 16 que lorsque cette infraction comporte en même temps une transgression des interdictions de recourir à la guerre explicitement énumérées »¹.

La question a été posée devant les organes de la Société des Nations et elle a été résolue dans le même sens. Le rapport de la commission chargée en 1921 d'interpréter l'article 16 dit notamment :

« Sous réserve de la disposition spéciale prévue à l'article 17, les mesures économiques mentionnées à l'article 16 ne sont applicables qu'aux cas spécifiques visés dans ledit article. Le fait que le Pacte prévoit des sanctions pour des cas déterminés signifie que l'article 16 n'impose pas d'obligation aux membres de la Société en dehors de ces cas ».

La troisième commission de l'Assemblée en 1921 s'est ralliée à cette manière de voir en décidant que « dans les situations autres que celles prévus à l'article 16 et aux alinéas 1 et 3 de l'article 17 il ne saurait y avoir une obligation pour les Etats membres d'appliquer des sanctions »².

Il est certain cependant que si le Conseil prenait les mesures envisagées par les articles 10 et 11 en vertu de la

1. Barandon, *Le système juridique de la S.D.N.*

2. Cité par J. Nautet, *Les sanctions dans le Pacte de la S.D.N.*

solidarité des membres de la Société dans une action commune, il aurait le souci de prendre des dispositions afin d'assurer le fonctionnement de l'appui mutuel. Nous avons déjà vu la liaison qui existe entre l'article 11 et l'article 16. Ces deux articles sont essentiellement de même nature. Il en est de même de l'article 10. Toutes ces prescriptions du Pacte ont pour but d'arrêter l'emploi de la force et de maintenir le respect du droit. A plusieurs reprises, il a été question de renforcer l'action préventive prévue à l'article 11 par les mesures répressives de l'article 16. Le problème sera certainement repris lorsque l'Assemblée discutera de la réforme du Pacte.

A. Dans le domaine économique

a) Les principes.

Il ressort du texte même de l'article 16 et de son paragraphe 3 que le Pacte établit une double obligation d'appui mutuel pour les membres de la Société ; en premier lieu, en ce qui concerne l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu de l'article 16, en second lieu à propos de la résistance à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte.

Les rédacteurs du Pacte n'ont fait aucune différence entre ces deux catégories d'appui mutuel qui s'exercent dans deux domaines si différents, le premier économique, le second militaire. C'est qu'en effet les deux formes d'appui mutuel se complètent. Toutes deux jouent automatiquement, dès l'acte d'agression reconnu, sans restriction aucune. Le dernier alinéa du paragraphe 3 établit une différence pour le passage des troupes. En cette matière les membres de la Société des Nations s'engagent seulement à prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Etat membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. Cette dernière hypothèse étant en effet d'une gravité particulière nous réserverons son étude pour un chapitre spécial.

Pour la facilité de l'exposé, quoique les deux premiers modes d'appui mutuel aient exactement la même force obligatoire, nous étudierons d'abord l'appui mutuel dans l'application des sanctions économiques et financières; puis nous examinerons la résistance à une mesure spéciale.

Le Pacte ne fait aucune différence entre les mesures économiques et les mesures financières. En particulier il n'assure¹ aucune priorité à l'appui mutuel dans les sanctions économiques sur l'appui mutuel dans les sanctions militaires². L'entr'aide doit chercher à réduire au minimum aussi bien les pertes résultant des sanctions économiques, que les pertes résultant des sanctions financières (pertes des arrérages des emprunts extérieurs publics ou privés).

Le paragraphe 3 de l'article 16 ne prétend pas arriver à un système de compensation complète des pertes subies par les Etats qui appliqueront les sanctions; il vise seulement à les réduire au minimum.

Il faut donc que les Etats s'attendent à subir des pertes. Ils ont seulement droit à ce que, en vertu de la solidarité des membres de la Société des Nations ces pertes, étant équitablement réparties entre eux, soient réduites au minimum. D'ailleurs les Etats doivent trouver une compensation aux sacrifices qu'ils s'imposeront par l'application des sanctions dans un accroissement de la sécurité collective³.

Le problème est donc de procéder à cette équitable répartition des pertes. Il faudra que certains Etats moins touchés que d'autres consentent à faire des sacrifices et à accorder des avantages aux membres de la Société des Nations qui souffrent particulièrement des sanctions.

Ces concessions devront être consenties librement puisqu'aucun organe international n'est qualifié pour les imposer. Or les Etats hésitent toujours dans leur égoïsme sacré à faire des sacrifices et à procéder à des modifications de leur tarifs douaniers et de leurs contingentements.

1. Intervention Rustu Aras devant le comité des dix-huit, *Journal officiel*, supplément spécial, n° 145, p. 133.

2. Cf. p. 73 et suiv.

3. Intervention Coulondre, *Journal officiel*, supplément spécial, n° 145, p. 124.

Les compensations d'ailleurs peuvent être accordées sans imposer de sacrifices à ceux qui les consentent. Les sanctionnistes peuvent trouver auprès d'autres sanctionnistes, dans de bonnes conditions, les marchandises qu'ils achetaient à l'Etat sanctionné et ainsi tendre vers la compensation des pertes. Mais pour cela, il faut de la bonne volonté ; il faut passer outre à des récriminations d'intérêts particuliers égoïstes, ou vaincre la routine, la lenteur des bureaux...

Il en résultera de longs marchandages, de gouvernement à gouvernement, qui rendront à peu près impossible le bon fonctionnement de l'appui mutuel.

Le paragraphe 3 de l'article 16 pose des principes très généraux qui ne sont contestés par personne. Tous les membres de la Société sont prêts à proclamer leur solidarité : c'est là un splendide sujet de discours. Mais du principe à l'application il y a une longue route, pleine d'embûches, à parcourir. Il est indispensable, si l'on veut donner une réalité au paragraphe 3 de l'article 16, d'en préparer minutieusement l'application. Non pas qu'il soit souhaitable ou même possible d'établir un plan détaillé d'entr'aide. Les modalités de l'appui mutuel sont trop diverses pour qu'elles puissent être déterminées dans un plan si minutieux soit-il. Les sanctions elles-mêmes varieront dans leur application selon les parties en conflit. Un blocus économique sera essentiellement différent selon qu'il s'appliquera à une grande ou à une petite puissance, à un Etat producteur de matières premières ou à un Etat industrialisé. Les modalités de l'appui mutuel sont donc infiniment variables et aucun plan ne saurait les prévoir.

De plus il est bien improbable que les gouvernements acceptent de se lier à l'avance dans des engagements aussi stricts. Enfin l'Etat qui a des intentions agressives, connaissant le plan d'appui mutuel, pourrait se préparer à le déjouer.

Mais à défaut de plan d'appui mutuel, un organe international chargé d'assurer la solidarité des Etats membres et d'organiser l'appui mutuel selon les circonstances, est absolument indispensable. On ne peut, ayant posé des principes généraux, faire confiance aux gouvernements pour en

assurer, le cas échéant, l'application. Les gouvernements sont naturellement égoïstes : s'ils ont un intérêt immédiat à organiser l'appui mutuel, ils s'y consacreront ; si non, ils s'efforceront de réduire leurs engagements. Il faut donc leur forcer la main.

Car si le paragraphe 3 crée une obligation d'appui mutuel, il ne fait qu'en poser le principe sans en préciser les conditions d'application ; les gouvernements conservent donc une grande latitude quant à l'exécution pratique de cette obligation. Une fois que l'appui mutuel aura été organisé avec précision, qu'un système aura été mis sur pied, les gouvernements ne pourront plus se dérober et l'obligation passera du domaine des principes dans le domaine des faits. Mais une telle transformation impose aux gouvernements de très graves engagements nouveaux.

Ils ont accepté avec le paragraphe 1 de l'article 16 de prendre un certain nombre de mesures contre l'Etat déclaré agresseur. Ces mesures sont déjà extrêmement graves si elles sont appliquées selon l'esprit du paragraphe 1 de l'article 16 ; mais du moins elles ne visent que les rapports de l'Etat participant aux sanctions et de l'Etat sanctionné.

Le gouvernement qui rompt les relations commerciales et financières avec l'Etat en rupture du Pacte peut approximativement calculer ce qu'il lui en coûtera et quelles seront les répercussions de cette décision sur son économie nationale. Par contre, l'engagement d'appui mutuel dans l'application des sanctions économiques, dans la résistance à toute mesure spéciale dirigée contre un Etat participant aux sanctions par l'Etat en rupture du Pacte est beaucoup plus vague et il est impossible de savoir quelles seront ses conséquences et jusqu'où un tel engagement pourra entraîner un gouvernement.

* * *

Il ne peut être question, dans l'Etat actuel du droit, d'instituer un organisme supra-national imposant des solutions, mais on peut et on doit prévoir un organe de coordination des sanctions chargé de proposer aux gouvernements

un plan d'appui mutuel. Cet organisme ne pourra que discuter les modalités de l'entr'aide et recommander certaines solutions aux gouvernements qui resteront libres dans leur pleine souveraineté de les accepter ou de les rejeter. Ainsi réduit, le rôle d'un tel organisme n'en reste pas moins considérable et indispensable. On ne peut nier que les recommandations des organes internationaux soient revêtus d'une force morale considérable. Elles posent, définissent et éclairent des problèmes soulevés devant l'opinion publique mondiale, si comme le recommande le Pacte elles sont élaborées « au grand jour », c'est-à-dire si la presse peut en suivre l'évolution et en instruire le public qui juge l'attitude des gouvernements et donc influe très fortement sur elle. Cette pression de l'opinion mondiale, à l'occasion d'une discussion, devant un organe international, des modalités de l'appui mutuel est indispensable pour obliger les gouvernements à donner une réalité à l'entr'aide des Etats membres dans l'application des sanctions. C'est pourquoi il nous semble nécessaire qu'un organe international soit chargé, à l'occasion de chaque conflit entraînant l'application de l'article 16, non seulement d'organiser au grand jour l'appui mutuel mais de vérifier l'application des mesures prises.

b) *Le conflit italo-éthiopien.*

1° *Le comité de coordination.* — L'expérience du conflit italo-éthiopien nous semble confirmer cette thèse d'une manière éclatante.

Nous avons déjà vu qu'après la reconnaissance de l'agression italienne par l'Assemblée de la Société des Nations, les membres de la Société constituèrent un comité de coordination des sanctions qui chargea un comité restreint ou comité des dix-huit de lui faire des propositions. Au lendemain même de la constitution de ce comité des dix-huit, c'est-à-dire le 12 octobre 1935, M. Eden faisait la déclaration suivante¹ : « Avant d'engager une discussion approfondie des travaux qui incombent à présent au comité, je tiens, avant de présenter mes remarques, à formuler une

1. *Journal officiel*, supplément spécial, n° 145, p. 36.

hypothèse qui, j'en suis sûr, rencontrera l'assentiment général. En raison du caractère délicat des propositions que nous sommes sur le point de discuter, il est, je le crois, universellement admis que nous sommes liés par l'obligation du paragraphe 3 de l'article 16 et que en particulier, pour citer les termes mêmes de l'article, les membres se prêteront un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture du Pacte ». M. Eden, en mettant les décisions que le comité allait prendre sous l'invocation de la solidarité des membres de la Société, était assurément fidèle à l'esprit du Pacte et à la tradition des rédacteurs du Covenant. Mais aussi il agissait en habile diplomate : il rassurait les petits Etats sur les conséquences des décisions qu'ils allaient prendre et il leur permettait ainsi de suivre les initiatives dont il allait être le promoteur.

Le gouvernement français, par la voix de M. Coulondre, se déclarait prêt à mettre en œuvre le paragraphe 3 de l'article 16 du Pacte et « à organiser un système d'assurance mutuelle capable de réduire dans la plus large mesure possible les sacrifices que chacun des pays participant à l'application des sanctions économiques serait appelé à consentir ».

M. Titulesco, représentant de la Roumanie, soulignait avec force l'intérêt que son pays attachait à l'organisation de l'appui mutuel. « La Roumanie, déclarait-il, s'associera aux sanctions qui seront proposées, mais à la condition que le paragraphe 3 de l'article 16 soit intégralement appliqué ». Il affirmait sa conviction qu'aucun des pays représenté au Conseil ne voudrait punir un pays comme la Roumanie qui pour respecter l'article 16 s'affligera des pertes particulières et ne voudrait donner une prime d'encouragement à ceux qui, sans beaucoup d'élégance, l'ont répudié. M. Titulesco concluait en proposant la constitution d'un « comité de compensation » chargé d'étudier les moyens les plus pratiques pour écarter les répercussions que pourrait avoir le programme des sanctions sur l'économie des pays qui l'appliqueront.

Les représentants de la Turquie et de la Yougoslavie, MM. Rustu Aras et Soubotitch, appuyèrent chaleureuse-

ment cette thèse. Cette première discussion aboutissait au vote par le comité des dix-huit, sur la proposition de M. Eden, d'une résolution qui reproduisait textuellement la première partie du paragraphe 3 de l'article 16 : « En vue de faciliter aux gouvernements des membres de la Société des Nations l'exécution des obligations qui leur incombent aux termes de l'article 16 du Pacte, il est reconnu que toute proposition visant des mesures à prendre en vertu de l'article 16 est formulée sur la base des dispositions suivantes dudit article :

« Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un appui mutuel dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture du Pacte ».

L'alinéa concernant le passage des troupes en vue d'une action commune était omis puisque les puissances avaient, à plusieurs reprises, exprimé leur volonté de ne recourir qu'aux mesures économiques et financières.

Cette résolution fut transmise le jour même, 14 octobre, par le comité des dix-huit au comité de coordination qui l'adopta sans discussion. Ce vote n'était qu'une manifestation symbolique, la réaffirmation d'une obligation d'appui mutuel inscrite dans le Pacte et que personne ne contestait. Néanmoins la courte discussion qui précéda l'adoption de cette résolution par le comité des dix-huit nous permet de dégager quelques remarques caractéristiques.

Il convient de noter tout d'abord, la place donnée par le gouvernement anglais à l'obligation d'appui mutuel. C'est le gouvernement anglais qui eut l'initiative de toutes les mesures d'application de l'article 16 lors du conflit italo-éthiopien. Or avant de faire la moindre proposition sur les mesures à prendre à l'égard de l'Italie, M. Eden a invoqué le paragraphe 3 de l'article 16, ce qui prouve le rôle essentiel que tenait dans son esprit l'appui mutuel pour l'application des sanctions. Aucun délégué n'a élevé d'objection au rappel de cette obligation ; au contraire, dès la première discussion,

M. Titulesco a proposé la constitution d'un « comité de compensation » (qui prit le nom de sous-comité d'appui mutuel), ce qui montre bien que les hommes d'Etat responsables ont immédiatement compris la nécessité, pour donner une réalité à l'obligation d'entr'aide, de charger un organe international du soin d'en préciser les modalités.

Cette nécessité n'existe d'ailleurs pas seulement pour l'appui mutuel mais pour toutes les questions que soulève l'application de l'article 16. En effet, le comité des dix-huit constitua à côté du sous-comité d'appui mutuel, un sous-comité d'experts militaires, un sous-comité juridique, un sous-comité économique et un sous-comité financier. Aucun de ces sous-comités pas plus que le comité des dix-huit ou que le comité de coordination, n'avait le pouvoir d'imposer aux gouvernements des obligations nouvelles. Ils devaient se borner à faire des recommandations que les Etats accepteraient ou rejetteraient en pleine souveraineté. Mais du moins ces organes internationaux allaient discuter des questions qui leur étaient soumises : les Etats particulièrement lésés par les sanctions allaient pouvoir invoquer la solidarité des membres de la Société et réclamer, exiger l'application des principes du Pacte. L'opinion publique les entendrait et jugerait ; elle saurait quels furent les engagements de principe pris et quelle est l'application que certains entendent leur donner. Cette discussion au grand jour allait rendre très difficile les faux-fuyants et l'appui mutuel devait y prendre le chemin des réalisations.

Or, après avoir gagné cette première manche, l'appui mutuel allait être étranglé dans les coulisses de Genève. C'est parce que l'organisation de l'appui mutuel était essentielle pour assurer le succès de toute l'application des sanctions que deux tendances se manifestèrent diamétralement opposées au sein du sous-comité d'appui mutuel. Les représentants des Etats strictement attachés au droit et les représentants des Etats particulièrement lésés par l'application des sanctions voulurent que le sous-comité d'appui mutuel organisât un système d'entr'aide aussi strict que possible, déterminant à l'avance les mesures à prendre par les Etats pour exécuter l'obligation souscrite dans le para-

graphe 3 de l'article 16 et laissant le moins de champ possible à l'arbitraire bonne volonté des membres.

D'autres délégués au contraire n'envisageaient les résolutions à prendre que sous forme de suggestions à faire aux gouvernements qui seraient restés libres de réaliser les propositions faites par des négociations bilatérales ou multilatérales entre gouvernements. Ce sont justement ces marchandages que voulaient éviter les partisans d'un système strict, car ils savaient combien l'aboutissement de ces négociations directes serait lointain et même problématique ; c'est pourquoi ils voulaient que le comité de coordination avec son autorité morale, avec la publicité de ses débats, présentât un système d'entraide pratique, automatique, ne permettant aucune dérobade dans le secret des négociations bilatérales.

C'est M. Titulesco qui fut l'ardent défenseur de cette thèse. Il déclara qu'il n'y a pas d'autre moyen de résoudre le problème de l'application du paragraphe 3 de l'article 16 que de prévoir, après le vote des sanctions, l'obligation pour les membres de la Société des Nations d'acheter dans les pays lésés par les sanctions les produits que ces pays vendaient à l'Italie.

« Une recommandation, une obligation morale serait insuffisante, ce qu'il faut c'est l'obligation juridique ». Appuyée chaleureusement par ses collègues : MM. Soubbotitch, représentant de la Yougoslavie, Rustu Aras, représentant de la Turquie, Te Water, représentant de l'Union Sud-Africaine, soutenue par MM. Eden et par M. Coulondre (France), la thèse de M. Titulesco l'emporta et le projet de résolution adopté par le sous-comité la formula sans ambiguës.

« *Projet de Proposition V*¹ »

« Le comité de coordination attire tout particulièrement l'attention de tous les gouvernements sur les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 3 de l'article 16

1. *Journal officiel*, supplément spécial, n° 145, p. 70.

du Pacte, d'après lequel les membres de la Société conviennent de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article.

« I. Afin de mettre en pratique ces obligations, les gouvernements des Etats membres de la Société des Nations :

« a. Adopteront immédiatement les dispositions nécessaires pour qu'aucune mesure prise en exécution de l'article 16 ne prive un pays quelconque appliquant les sanctions, des avantages que des accords commerciaux conclus avec l'Italie par des pays participants, lui assuraient par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée ;

« b. Prendront dans la limite des besoins de leurs pays respectifs, les mesures appropriées en vue de remplacer des importations d'origine italienne par des importations similaires provenant des Etats participants ;

« c. Accepteront dès la mise en vigueur des sanctions économiques, d'entrer en négociations avec tout Etat participant ayant subi un préjudice, en vue d'augmenter les ventes de marchandises et de compenser ainsi les pertes de débouchés italiens résultant de l'application des sanctions ;

« d. Dans le cas où ils n'auraient pas subi de préjudice pour les produits considérés ils s'abstiendront de demander l'application de la clause de la nation la plus favorisée, au cas où des préférences seraient accordées en vertu des alinéas b. c. et pour lesdits produits.

« II. A ces fins les gouvernements — s'il est nécessaire avec l'assistance du comité ci-après mentionné et prenant en considération le rapport du sous-comité juridique du comité de coordination — étudieront en particulier la possibilité d'adopter, dans les limites de leurs obligations existantes, les mesures suivantes :

« 1. Augmenter par tous moyens appropriés leurs importations en faveur des pays qui auraient perdu des débouchés en Italie par suite de l'application des sanctions ;

« 2. a. Diminuer par tous moyens appropriés les importations provenant jusqu'ici de pays non membres de la Société des Nations qui n'appliquent pas les sanctions, dans la mesure nécessaire pour compenser les avantages que ces

pays auraient pu tirer de l'accroissement de leurs exportations en Italie, comme conséquence de l'application de ces sanctions ;

b. Diminuer par tous moyens appropriés les importations provenant des pays membres de la Société des Nations non participants aux sanctions dans la mesure nécessaire pour permettre l'accomplissement des obligations d'appui mutuel ;

« 3. Favoriser par tous les moyens en leur pouvoir les transactions commerciales entre les entreprises intéressées à la vente de produits sur le marché italien, qui auraient subi un préjudice par suite de l'application des sanctions et les entreprises qui importent normalement les mêmes marchandises ;

« 4. Participer en général à l'organisation d'un système international d'écoulement des marchandises, afin de compenser toutes pertes de débouchés en Italie, résultant de l'application des sanctions.

(Ils examineront en outre dans les mêmes conditions la possibilité de mesures financières ou autres destinées à s'ajouter aux mesures commerciales, pour autant que ces dernières n'assureraient pas une entr'aide internationale suffisante).

« III. Le comité de coordination décide de constituer un comité spécial composé de... pour qu'il prête, s'il est nécessaire, aux gouvernements intéressés l'assistance prévue au début de la deuxième partie de la présente proposition ».

Ce projet adopté le 19 octobre, par le sous-comité d'appui mutuel constituait un grand succès pour les partisans de l'application du paragraphe 3 de l'article 16. Des principes extrêmement précis étaient posés qui allaient servir de directives au comité dont la constitution était prévue pour assister les gouvernements et au besoin les pousser à respecter leurs engagements. Ce succès devait être malheureusement éphémère.

Lorsque le projet de résolution V fut présenté au comité des dix-huit avec les quatre autres projets de résolution préparés par les sous-comités institués à cet effet, une discussion s'institua sur l'attitude à observer à l'égard des

Etats non membres et à l'égard des Etats membres non participants aux sanctions. Nous avons déjà dégagé la leçon de cette discussion¹.

Les représentants des puissances arrivèrent donc à un accord sur les recommandations à présenter au Conseil concernant les mesures à prendre par les gouvernements pour réaliser leurs engagements en vertu du paragraphe 3 de l'article 16.

Un seul point restait à trancher à l'issue de la réunion publique tenue par le comité des dix-huit : fixer la composition du comité spécial qui devait avoir pour mission de prêter son assistance aux gouvernements. Les membres du comité des dix-huit avaient dressé un édifice sur lequel il leur restait à poser la clef de voûte. Cette tâche, ils la réservèrent pour une séance secrète et c'est alors que commence une histoire édifiante.

Jusqu'à présent les représentants des gouvernements participant aux travaux du comité des dix-huit avaient énoncé des principes et notamment admis la constitution d'un comité permanent d'appui mutuel chargé de faire passer dans la pratique ces principes. Les membres qui auraient composé ce comité spécial auraient eu des responsabilités particulières. Les grandes puissances, que leur position économique et financière désignait tout particulièrement pour appliquer les principes adoptés dans la résolution V devaient, pour remplir l'œuvre confiée au comité spécial, donner l'exemple et accorder les compensations prévues pour les Etats particulièrement lésés par les sanctions.

Aussi tous les gouvernements qui avaient quelque chose à demander posèrent-ils leur candidature au comité, tandis que les gouvernements qui pouvaient donner quelque chose se dérobaient et dans ces conditions il fut impossible de constituer le comité spécial d'appui mutuel.

Le dernier paragraphe du projet de proposition fut donc modifié. La mention du comité spécial disparut et le comité des dix-huit hérita de sa tâche. Le dernier paragraphe

1. Cf. p. 34.

de la proposition V fut ainsi rédigé : « Le comité de coordination prie le comité des dix-huit de prêter, s'il est nécessaire, aux gouvernements intéressés l'assistance prévue au début de la 2^e partie de la présente proposition ».

Cette impossibilité de constituer le comité spécial était symptomatique de l'état d'esprit des gouvernements et elle annonçait l'échec de l'organisation d'appui mutuel. Un comité spécial, composé d'experts qualifiés dont la compétence était bien délimitée aurait pu faire œuvre utile si au lieu de « prêter son assistance » aux gouvernements il la leur avait offerte. Si, par ses discussions publiques, il avait soulevé devant l'opinion mondiale le problème de l'application de l'appui mutuel, le comité spécial aurait pu obliger les gouvernements à donner une vie réelle aux principes de la proposition V. Le renvoi du problème de l'appui mutuel au comité des dix-huit, organe politique, chargé de l'ensemble des questions relatives à l'application de l'article 16 fut en réalité l'abandon même de l'organisation de l'entraide dans l'application des sanctions. Des principes, un programme étaient énoncés mais aucune organisation n'était établie pour les appliquer ; donc aucun progrès n'était réalisé car on se confiait de nouveau à la bonne volonté des Etats et à la foi due aux traités.

La résolution V fut finalement adoptée par le comité de coordination sans autre discussion qu'une réserve du représentant de la Hongrie portant sur l'annexe rédigée par le comité juridique et concernant la clause de la nation la plus favorisée.

Proposition V

« Le comité de coordination attire tout particulièrement l'attention de tous les gouvernements sur les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 3 de l'article 16 du Pacte, d'après lequel les membres de la Société conviennent de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu de cet article.

« I. Afin de mettre en pratique ces obligations, les gouvernements des membres de la Société des Nations :

« *a.* Adopteront immédiatement les dispositions nécessaires pour qu'aucune mesure prise en exécution de l'article 16 ne prive un pays quelconque appliquant les sanctions, des avantages que les accords commerciaux, conclus avec l'Italie par les pays participants, lui assuraient par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée ;

« *b.* Prendront les mesures appropriées, en vue de remplacer dans la limite des besoins de leurs pays respectifs des importations d'origine italienne par des importations de produits similaires provenant des Etats participants ;

« *c.* Accepteront, dès la mise en application des sanctions économiques, d'entrer en négociations avec tout Etat participant ayant subi un préjudice, en vue d'augmenter les ventes de marchandises et de compenser ainsi les pertes de débouchés italiens, résultant de l'application des sanctions ;

« *d.* Dans le cas où ils n'auraient pas subi de préjudice pour les produits considérés, s'abstiendront de demander l'application de la clause de la nation la plus favorisée, au cas où des préférences seraient accordées en vertu des alinéas *b.* et *c.* et pour lesdits produits.

« II. A ces fins, les gouvernements — s'il est nécessaire, avec l'assistance du comité des dix-huit — étudieront en particulier la possibilité d'adopter dans les limites de leurs obligations existantes et en prenant en considération l'avis ci-annexé du sous-comité juridique du comité de coordination les mesures suivantes :

« 1^o Augmenter par tous les moyens appropriés leurs importations en faveur des pays qui auraient perdu des débouchés en Italie par suite de l'application des sanctions ;

« 2^o En vue de faciliter cette augmentation, prendre en considération les obligations de l'appui mutuel ainsi que les avantages que le commerce de certains Etats membres de la Société des Nations et ne participant pas aux sanctions retirerait de l'application de ces sanctions, pour diminuer, par tous les moyens appropriés, et dans une mesure équitable, les importations originaires de ces pays ;

« 3° Favoriser, par tous les moyens en leur pouvoir, les transactions commerciales entre les entreprises intéressées à la vente de produits sur le marché italien, qui auraient subi un préjudice par suite de l'application des sanctions, et les entreprises qui importent normalement les mêmes marchandises ;

« 4° Participer en général à l'organisation d'un système international d'écoulement des marchandises, afin de compenser toute perte de débouchés en Italie, résultant de l'application des sanctions.

« Ils examineront, en outre, dans les mêmes conditions la possibilité de mesures financières ou autres, destinées à s'ajouter aux mesures commerciales, pour autant que ces dernières n'assureraient pas une entraide internationale suffisante.

« III. Le comité de coordination prie le comité des dix-huit de prêter, s'il est nécessaire, aux gouvernements intéressés l'assistance prévue au début de la deuxième partie de la présente proposition ».

Tous les membres de la Société des Nations s'engageaient en vertu de cette résolution à prendre de nombreuses mesures dont le sens et la portée étaient indiqués avec grande précision mais aucun contrôle n'était organisé et tandis que, en ce qui concerne les autres recommandations, les Etats devaient communiquer au comité les mesures qu'ils prendraient, aucune obligation semblable n'était prévue en ce qui concerne la résolution V.

Il ne restait donc aux Etats particulièrement lésés par l'application des sanctions qu'à s'adresser directement aux Etats qui, par leur situation économique et financière étaient susceptibles de leur prêter l'aide prévue au paragraphe 3 de l'article 16. Certes, les Etats demandeurs pouvaient invoquer les principes énoncés dans la proposition V et adoptés par tous les membres fidèles au droit, mais ces principes n'étaient qu'indicatifs ; ils ne leur donnaient aucun droit à des compensations qu'ils ne pouvaient obtenir que par des négociations bilatérales, c'est-à-dire par de longs et lents marchandages ; le peu de bonne volonté que les grandes puissances avaient montré à Genève laissait enfin

peu d'espoir sur l'issue de ces négociations; les Etats demandeurs allaient en faire l'expérience.

2° *Les négociations commerciales bilatérales.* — La Yougoslavie était un des Etats les plus lésés par l'application des sanctions. Ainsi que son représentant M. Soubbotitch le déclara devant le comité d'appui mutuel, l'Italie absorbait 20 % des exportations yougoslaves, c'est-à-dire pour une valeur de 56 millions de francs or. 15 % seulement de ces exportations étaient payées en devises libres, le reste étant réglé grâce aux exportations de l'Italie en Yougoslavie.

Par suite de la diminution importante subie par les exportations italiennes au début de 1935, la Yougoslavie restait créditrice au compte de clearing d'un montant d'environ 12 millions de francs or. Ces exportations dont la Yougoslavie allait être privée se composaient pour 30 % de produits agricoles et pour 70 % de bois. Le gouvernement yougoslave pensa donc qu'il lui serait possible de placer une partie de ce bois dans l'Empire français et en Espagne et que la Grande-Bretagne pourrait prendre une partie de ses produits agricoles.

C'est ainsi que le 18 novembre 1935 un représentant du ministère yougoslave du Commerce vint à Londres pour demander un abaissement des droits anglais sur les œufs, jambons, dindes et poulardes afin de permettre aux Yougoslaves de placer sur le marché anglais les denrées qu'ils ne pouvaient plus exporter en Italie. Le gouvernement anglais accorda la suppression du droit de 15 pence par 120 œufs qui jusqu'alors empêchait les œufs yougoslaves de pénétrer en Angleterre et il réduisit de 3 à 1 pence par livre, le droit sur les dindes et les poulardes. Un contingent d'environ 100 millions de dinars fut fixé. Enfin il était précisé que l'accord, qui entra en vigueur le 24 décembre 1935, n'était valable que pour la durée d'application des sanctions. C'est pourquoi, au mois de juillet 1936, le gouvernement anglais fit savoir à Belgrade qu'à partir du jour de la levée des sanctions (12 juillet) le contingent spécial alloué à la Yougoslavie serait dénoncé et les droits rétablis, même pour les marchandises alors en route.

Or la Yougoslavie n'avait utilisé ce contingent spécial

de 100 millions de dinars que jusqu'à concurrence de 30 millions. L'accord ayant été conclu le 24 décembre les dindes yougoslaves étaient venues trop tard pour le Christmas anglais. Il était ainsi impossible aux Yougoslaves de compenser par leurs ventes en Angleterre l'interruption de leurs exportations en Italie. L'accord commercial du 24 décembre, conclu en application de l'article 16 du Pacte, aurait dû jouer jusqu'à ce que les pertes subies par la Yougoslavie eussent été compensées dans les limites acceptées par les négociateurs de Londres. La dénonciation de l'accord, dans des conditions si prématurées, alors que les relations commerciales italo-yougoslaves ne devaient reprendre que plusieurs mois plus tard, retira aux négociations de Londres la plus grande partie de leur valeur, en tant que mesure d'application du paragraphe 3 de l'article 16.

L'expérience avec la France et l'Espagne devait être encore plus désastreuse.

Les négociateurs yougoslaves vinrent à Paris le 21 décembre 1935. Ils demandaient des facilités pour exporter leur bois et leur bétail en France et aux colonies et notamment, ils demandaient que les bois yougoslaves fussent, pour le moins, soumis au même régime que les bois d'Autriche (Etat n'appliquant pas les sanctions) et qui pour des raisons essentiellement politiques bénéficiaient de nombreux avantages.

Les négociations ne purent aboutir au mois de décembre ; reprises en janvier 1936, elles aboutirent à ce résultat dérisoire qu'un contingent spécial de 11 chevaux par mois et un contingent unique de 2.000 moutons fut accordé aux exportateurs yougoslaves.

Enfin à partir du 6 décembre 1935 des négociations furent entamées en Yougoslavie entre des représentants de la Fédération des exportateurs espagnols et les autorités yougoslaves pour intensifier les échanges entre les deux pays. Mais de nombreuses difficultés s'élevèrent. L'Espagne devait déjà à la Yougoslavie un solde de clearing s'élevant à 500 millions de pesetas et elle ne disposait pas de devises libres. Les négociateurs pensèrent donc troquer le bois yougoslave contre les tissus de coton, du riz et des fruits

espagnols. Malheureusement leurs efforts ne purent aboutir et par suite de la situation intérieure de l'Espagne : les représentants de la Fédération des exportateurs repartirent sans qu'aucun accord n'ait été conclu.

Le lamentable échec des négociations bilatérales entreprises en application du paragraphe 3 de l'article 16 et de la proposition V montre la complète inefficacité des résolutions adoptées par le comité de coordination. Le gouvernement roumain qui avait annoncé son intention de réclamer l'application de la proposition V et d'engager des négociations bilatérales n'insista pas et les principes énoncés à Genève n'eurent pas d'autre suite.

Aucun allègement ne fut apporté aux pertes des Etats particulièrement lésés par l'application des sanctions. Cette absence d'entr'aide parmi les Etats membres de la Société et fidèles au Pacte aura de profondes et longues répercussions. L'interruption des exportations à destination de l'Italie a frappé très durement certaines industries, certaines régions, surtout dans les pays dont l'économie est rudimentaire. Ainsi tous ceux qui vivent du commerce du bois en Yougoslavie ont été réduits à la misère. Or, les opinions publiques ont été alertées, elles ont entendu les promesses de Genève, elles ont connu l'échec des négociations commerciales et souffert du manque de parole des grandes puissances. Il en est résulté une amertume et une défiance qui ne sont pas près de disparaître à l'égard de ces puissances et de la Société des Nations toute entière. Certains peuples ont l'impression qu'ils ont été les dupes de leur bonne foi et de leur loyalisme. « On les a fait marcher, mais ils ne s'y laisseront plus prendre ».

C'est pourquoi toute organisation coercitive de la paix doit comprendre une organisation effective de l'entr'aide dans l'application des sanctions. Les peuples n'accepteront de supporter éventuellement de nouveaux sacrifices que s'ils sont sûrs que la solidarité ne sera pas seulement un thème de discours pour délégués à Genève.

Pour que cette solidarité devienne effective, il ne suffit pas de faire confiance à la bonne foi des gouvernements et au respect des traités, car il suffit alors du mauvais vouloir de

l'un, de l'incompréhension de l'autre pour saboter cette solidarité.

Puisqu'on ne peut pas imposer aux gouvernements une organisation d'appui mutuel, du moins faut-il s'efforcer d'agir sur eux pour les amener à accepter cette réalisation de leurs engagements. Le seul moyen est de confier cette tâche à un organisme international. Même si cet organisme n'a pas pouvoir d'imposer des solutions prises à des majorités déterminées, du moins les discussions qui se dérouleront devant lui poseront le problème au grand jour, devant l'opinion publique qui est souvent plus hardie, plus sincère que les gouvernements. La bonne volonté des uns sera reconnue, le mauvais vouloir des autres sera peut-être forcé et l'appui mutuel aura les plus grandes chances de devenir une réalité.

Cette condition préalable de toute organisation de l'entr'aide dans l'application des sanctions : institution d'un organe international, étant posée, il nous reste à voir quelles sont les mesures que cet organe pourrait recommander aux gouvernements pour réduire au minimum, d'une part les pertes, d'autre part les inconvénients qui peuvent résulter de l'application des sanctions à un Etat en rupture de Pacte.

c) Les modalités de l'entr'aide économique.

Pour réduire les pertes au minimum on peut songer à intensifier le volume général des échanges entre les pays participant aux sanctions de manière à réduire le pourcentage que représentera la perte subie par rapport au volume total du commerce extérieur de chaque pays appliquant les sanctions¹.

Un tel système, certainement idéal, nécessiterait une réorganisation générale de l'économie mondiale et résoudrait la crise.

Pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients résultant des sanctions on peut envisager la constitution d'une sorte de caisse d'appui mutuel alimentée par une

1. Proposition Cantos, *Journal officiel*, supplément spécial, n° 145, p. 124 et 126.

surtaxe sur les droits d'importation ou les impôts de chaque pays.

La masse de manœuvre ainsi réunie permettrait de consentir des prêts aux Etats particulièrement touchés par l'application des sanctions et en leur fournissant des devises libres faciliterait l'établissement de nouveaux courants commerciaux se substituant à ceux qui auraient été interrompus par les sanctions¹.

Pour réduire au minimum les pertes des pays sanctionnistes, on peut envisager la substitution aux importations provenant du pays en rupture du Pacte dans les Etats participant aux sanctions, de marchandises provenant des pays qui souffrent le plus de l'application des sanctions².

Cette substitution pourrait se faire soit par une invitation des gouvernements aux représentants de leur commerce national à acheter de préférence aux pays qui souffrent des sanctions (cf. projet Eden), soit par l'octroi de préférences tarifaires, soit encore par une nouvelle répartition des contingents³.

Enfin l'équilibre, entre les membres de la Société, dans les pertes à subir par suite de l'application des sanctions, doit être recherchée en substituant, sur les marchés des pays participants, des importations de produits des autres pays participants, à une certaine fraction des importations en provenance des pays non participants aux sanctions.

Dans quelle mesure cette substitution doit-elle s'opérer ? Se bornera-t-elle à supprimer le gain supplémentaire que le commerce des pays non participants ne manquera pas de réaliser par suite de l'application des sanctions par les membres de la Société ; ou bien cette substitution devra-t-elle avoir assez d'ampleur pour infliger aux pays non participants une perte proportionnelle à celles que subissent les pays sanctionnistes⁴.

Les deux thèses ont été soutenues lors du conflit italo-éthiopien. Nous estimons que non seulement les pays

1. Projet Maximos, *Journal officiel*, p. 128 et 130.

2. Intervention Cantos, *Journal officiel id.*, p. 126.

3. Intervention Coulondre, *Journal officiel*, n° 145, p. 129 ; *id.* Soubbotitch.

4. Voir Etats soumis à l'obligation d'entr'aide, p. 34 et suiv.

membres de la Société des Nations ne participant pas aux sanctions doivent subir des pertes comme les autres, mais qu'ayant commis une infraction au Pacte ils devraient faire l'objet de mesures spéciales.



Après avoir étudié l'appui mutuel en vue de réduire les pertes, voyons maintenant les moyens de réduire les inconvénients suscités par l'application des sanctions.

Des perturbations financières résulteront fatalement de l'application des sanctions. L'isolement économique d'un pays entraînera des pertes pour les autres pays. Nous avons vu, tout d'abord, comment réduire ces pertes au minimum, mais nous savons d'autre part qu'il est impossible d'éviter toute perte. Ces pertes, même réduites au minimum, se traduiront pour certains Etats par un déséquilibre de leur balance des paiements. Privés des devises que leur procurait leur commerce avec l'Etat déclaré en rupture du Pacte, si ce commerce se traduisait par un solde en leur faveur, ces Etats n'auront peut-être plus les moyens de payer le solde des balances commerciales déficitaires qu'ils peuvent avoir avec d'autres pays, ou les arrérages des dettes extérieures qu'ils ont contractées¹.

On peut faire face à cette répercussion sur le commerce entre les Etats sanctionnistes, de l'arrêt des relations économiques avec l'Etat en rupture du Pacte, par des avances bancaires consenties sur les marchandises invendues par une caisse d'appui mutuel créée par les Etats sanctionnistes², ou par suite de négociations bilatérales entre les Etats.

Cette entr'aide financière devrait intervenir concurremment avec les mesures d'appui mutuel économique que nous avons étudiées plus haut car le Pacte ne fait aucune différence lorsqu'il établit l'obligation d'appui mutuel qui porte aussi bien sur les répercussions des mesures économiques

1. Intervention Rustu Aras, *Journal officiel*, supplément spécial, n° 135, p. 134.

2. Voir plus haut, p. 71.

que sur les pertes subies par suite de l'application des mesures financières. Il n'y a donc aucune priorité à accorder, dans les moyens d'exécuter cette obligation d'entr'aide aux procédés d'ordre économique sur les procédés d'ordre financier. Pour que l'appui mutuel fonctionne, il faut qu'il soit organisé comme un tout. Il faut qu'un système aussi complet que possible soit mis sur pied, grâce auquel chaque Etat saura approximativement quelles sont les obligations auxquelles il aura à faire face et surtout il saura qu'il n'est pas le seul à faire des sacrifices mais que les autres membres de la Société subissent également des pertes. S'il n'en est point ainsi, chaque gouvernement craindra de faire un marché de dupes, d'être le seul à consentir des sacrifices et l'appui mutuel restera un sujet de discours.

La mise en œuvre des divers procédés que nous venons de relever pour la réalisation de l'appui mutuel peut soulever des difficultés juridiques.

En effet, les relations commerciales entre les pays cherchant à établir un système d'appui mutuel sont établies en vertu de traités généralement liés les uns aux autres par la clause de la nation la plus favorisée. Un Etat qui accorde à un autre membre de la Société des Nations des avantages en vue de compenser des pertes particulièrement importantes qu'il subit, par suite des sanctions, va-t-il voir automatiquement ces avantages s'étendre à tous les pays avec lesquels il a conclu un traité comportant la clause de la nation la plus favorisée ? Une telle application de cette clause rendrait impossible l'application de l'appui mutuel. La question soulevée lors du conflit italo-éthiopien a été résolue par un comité de juristes qui a donné l'avis suivant ¹:

« Le régime de la clause de la nation la plus favorisée ne justifierait pas l'extension à des tiers des avantages d'un régime préférentiel qui serait accordé momentanément et pour la durée des sanctions par l'un des Etats participants, aux marchandises d'un autre Etat participant particulièrement lésé dans ses exportations par suite des sanctions, d'une part parce que ces avantages auraient un caractère

1. *Journal officiel*, n° 145, p. 26.

à la fois exceptionnel et temporaire et se présenteraient comme la conséquence d'un engagement spécial entre les Etats intéressés résultant du Pacte de la Société des Nations (art. 16, § 3) et d'autre part parce que la clause de la nation la plus favorisée est par sa nature particulière aux traités de commerce où elle est insérée et doit, par conséquent, être interprétée comme ne visant pas des relations économiques aussi exceptionnelles que celles dont il est ici question ».

Une seconde question se pose de savoir si un pays participant aux sanctions et qui étant au bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, jouit actuellement des concessions accordées à l'Etat déclaré en rupture de Pacte par des traités de commerce conclus par lui avec d'autres Etats participant aux sanctions, peut conserver les avantages qu'il détient actuellement en vertu de ladite clause alors que, à la suite de l'application des sanctions, les concessions faites à l'Etat en rupture du Pacte seraient momentanément supprimées.

Le comité juridique a émis l'avis que ces avantages ne peuvent être conservés au titre de la clause de la nation la plus favorisée, étant donné que l'application de ce régime est basé sur un état de fait. Néanmoins, a estimé le comité, « il est conforme à l'esprit de l'article 16, paragraphe 3 du Pacte de les maintenir à titre indépendant parce qu'on ne concevrait pas que les Etats participant aux sanctions, tenus de se prêter un mutuel appui, en arrivent à rendre leurs relations économiques plus difficiles »¹.

B. Résistance à toute mesure spéciale

a) Les principes.

Il nous faut examiner maintenant l'appui mutuel que les membres de la Société conviennent de se prêter pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture du Pacte. Notons d'abord le caractère extrêmement large de l'expression *à toute mesure spéciale*,

1. *Journal officiel*, n° 145, p. 26.

ce qui englobe toutes les initiatives économiques, financières, diplomatiques, politiques et militaires. Cet appui mutuel est dû à l'un quelconque des Etats membres.

L'obligation ne comporte aucune restriction, aucun faux-fuyant, aucune discussion possible sur les motifs de la mesure spéciale prise par l'Etat en rupture du Pacte. Lorsque les membres de la Société ont appliqué à l'Etat en rupture de Pacte, les mesures économiques et financières prévues à l'article 16, si l'Etat agresseur prend une mesure spéciale contre un Etat sanctionniste, tous les autres membres de la Société doivent leur appui à l'Etat visé par cette mesure spéciale.

Faut-il en déduire que l'appui mutuel ne doit jouer que si la mesure spéciale est une riposte aux sanctions ? Certainement pas, car les rédacteurs du Pacte auraient alors écrit : mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux, à l'occasion des sanctions, par l'Etat en rupture du Pacte.

Une telle restriction, permettant des discussions sur les mobiles de l'Etat agresseur qui s'est livré à cette mesure spéciale, rendrait inopérant tout le système d'appui mutuel qui ne peut être efficace que s'il joue automatiquement, immédiatement.

De plus, lorsqu'un conflit a éclaté et que des sanctions ont été prises, il existe une tension très vive entre certains Etats et il est impossible de dégager, sur le moment, avec précision, les mobiles de leurs actes. C'est pourquoi les auteurs du Pacte, en rédigeant d'une façon aussi générale cette obligation d'appui mutuel, ont établi une sorte de présomption. La mesure spéciale prise par l'Etat agresseur est considérée comme une rébellion à l'action de répression de la rupture du Pacte et, comme telle, elle vise tous les Etats fidèles au droit qui sont solidaires dans la répression de l'agression.

A plus forte raison n'est-il pas nécessaire, pour que joue l'appui mutuel, que *la mesure spéciale* soit une réaction de l'agresseur contre une mesure économique ou financière *décidée en commun* par les Etats membres.

Non seulement cette restriction n'est pas dans le texte du paragraphe 3, mais elle n'est pas dans l'esprit de l'article 16.

Nous avons vu maintes fois que les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article 16 découlent directement du Pacte et leur mise en application, de la foi due aux traités.

Il n'est pas, et ne peut être question dans les paragraphes 1 et 3 de l'article 16 de décision commune d'un organe international puisque les rédacteurs du Pacte ont tenu à respecter la souveraineté des Etats.

Nous avons vu que les droits et les obligations inscrits à l'article 16 naissaient des faits eux-mêmes, que la reconnaissance, par un Etat, de la rupture du Pacte était la reconnaissance de ces droits et de ces devoirs indépendamment de toute décision en commun ou de tout jugement d'un organe international.

Les rédacteurs du Pacte, en voulant sauvegarder la souveraineté des Etats, ont écarté toute décision internationale qui pourrait y porter atteinte et par là ils ont laissé l'incertitude planer sur la naissance de l'obligation d'appui mutuel.

Mais par une conséquence qui peut sembler paradoxale, cette souveraineté est complètement écartée une fois que l'obligation d'appui mutuel est née c'est-à-dire pour chaque Etat individuellement lorsqu'il a reconnu la rupture du Pacte.

Dès ce moment l'Etat est absolument lié par le Pacte qui ne lui laisse plus de liberté d'appréciation et ne permet plus de discussion. Il a droit à l'appui de tous les Etats qui ont reconnu l'agression et il leur doit son appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture du Pacte et cela indépendamment de toute action commune si l'on prend ce terme dans le sens de mesures décidées en commun. L'obligation d'appui mutuel joue, non pas en vertu d'une décision prise en commun, mais en vertu de la communauté du droit (art. 16) et de la communauté du but à atteindre : le rétablissement du droit.

La seule restriction qui soit possible à cette obligation se conçoit lorsque l'Etat visé par la mesure spéciale de l'agresseur a agi lui-même en dehors du cadre de l'article 16. Cela semble bien théorique car le paragraphe 1 de l'article 16 est très large et il justifie les mesures les plus sévères.

Cette restriction peut être soulevée uniquement dans le cas, où, avant l'agression, l'Etat visé par la mesure spéciale s'est livré à une provocation.

Nous avons vu¹ que le paragraphe 3 de l'article 16 justifiait l'adoption de mesures préventives avant même que l'agression éclate, mais que ces mesures ne devaient pas être des provocations : des mouvements de troupes constituent des mesures de précaution ; un blocus serait évidemment une provocation.

Le paragraphe 1 de l'article 16 est si sévère que de telles mesures seraient justifiées après coup par la reconnaissance de l'agression. Un Etat A prévoyant un conflit, organise le blocus de l'Etat X qui, estime-t-il, a des intentions d'agression. L'agression éclate et les Etats B et C reconnaissent que X s'est livré à une agression. Par cette reconnaissance B et C s'engagent à prêter leur appui mutuel à A si X prend une mesure spéciale à son égard. Il ne peut pas en être autrement car si B et C reconnaissent que X s'est livré à une agression c'est qu'ils s'engagent à rétablir le droit par tous les moyens en leur possession.

Les rédacteurs du Pacte ont laissé aux Etats la faculté d'apprécier librement s'il y avait agression, mais, une fois le jugement porté, les conséquences sont inéluctables. Il ne peut y avoir de restriction dans l'action des membres de la Société ni dans leur solidarité et celui qui a violé le droit serait mal venu de se plaindre qu'on a pris des mesures trop sévères à son égard pour l'empêcher préventivement de procéder à cette violation.

Les conséquences de cette interprétation du paragraphe 3 de l'article 16 sont certainement très graves. L'appui mutuel ainsi considéré permettrait à une nation quelconque qui veut rétablir le droit, même par la force, d'entraîner toutes les autres nations fidèles au Pacte dans un conflit militaire contre l'agresseur à leur corps défendant. Il aurait suffi, par exemple, que l'Angleterre, pendant le conflit italo-éthiopien, procédât à un acte de guerre contre l'Italie et que ce

1. Cf. ci-dessus p. 21 et p. 26.

pays ripostât, pour que immédiatement la France fût tenue de prêter son appui militaire à la Grande-Bretagne.

Selon la doctrine généralement admise, particulièrement à Genève, les sanctions militaires sont purement facultatives en vertu de l'alinéa 2 de l'article 16 et le Conseil ne peut que se borner à recommander les effectifs à mettre en jeu.

Chaque Etat, indépendamment de toute décision internationale peut recourir à des mesures militaires pour réprimer la violation du droit, mais aucun Etat ne peut être contraint de participer à des sanctions militaires contre l'agresseur.

La combinaison des paragraphes 1 et 3 de l'article 16 permet d'imposer à un Etat ces mesures militaires. En effet, un gouvernement zélé a le droit de recourir en vertu du paragraphe 1 à des actes de guerre contre l'agresseur. Si celui-ci résiste, le gouvernement qui a pris l'initiative de ces mesures peut réclamer l'appui mutuel des autres membres et les entraîner dans un conflit militaire alors qu'ils ne le désirent pas, alors qu'ils n'y seraient pas tenus, en raison du paragraphe 2 de l'article 16.

Nous sommes alors obligé de sortir de l'article 16 et d'invoquer l'article 10 : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ».

Si les mots ont une valeur, quand un Etat s'engage à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale d'un autre Etat, c'est qu'il est prêt à lui venir en aide avec toutes ses forces ; le Pacte ne dit pas seulement « respecter » mais bien « maintenir ».

L'article 16 n'est qu'un complément de l'article 10. Les interprétateurs du Pacte n'ont généralement pas osé, ou n'ont pas pu, rendre les sanctions militaires obligatoires. Ils ont établi en toute netteté l'engagement des membres de maintenir l'intégrité territoriale des autres membres ; ils ont sanctionné cet engagement par l'obligation d'appliquer des sanctions économiques très rigoureuses, puis par la faculté pour les Etats fidèles au droit de réprimer

la violation du droit par la force¹. Enfin ils ont couronné leur œuvre en affirmant la solidarité de tous les Etats membres dans la répression afin que les Etats prêts à remplir le rôle de gendarmes soient renforcés par l'appui des Etats qui ne veulent pas participer à un conflit militaire, mais qui seront ainsi amenés indirectement à remplir leur rôle dans la répression de la rupture du Pacte.

Il semble donc que l'appui mutuel doive jouer pour les mesures militaires, dans le sens le plus large et que, même si on admet que les sanctions militaires ne sont pas obligatoires, il soit dans l'esprit du Pacte, dans la logique de l'article 10 et du paragraphe 1 de l'article 16, enfin dans les termes mêmes du paragraphe 3 de l'article 16 qui ne comprennent aucune réserve, que l'appui mutuel pour résister à toute mesure spéciale s'applique même dans le domaine militaire.

Mais ne pourrait-on pas aller plus loin ? On peut considérer comme artificielle la distinction généralement admise entre les sanctions économiques et les sanctions militaires² en considérant les premières comme obligatoires et en n'attribuant aux secondes qu'un caractère facultatif. L'article 16 forme un tout indissoluble. Le paragraphe 1 considère que l'Etat en rupture de Pacte a commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société des Nations. On peut et on doit prévoir que l'application des sanctions économiques et financières extrêmement sévères édictées au paragraphe 1 entraîneront des mesures militaires. Si le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs terrestres, navals et aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter le Pacte, il ne faut pas considérer que cette recommandation supprime l'obligation des Etats fidèles au droit de rétablir le respect du Pacte même par la force. Cette obligation est

1. La liberté de ces Etats étant elle-même limitée par cette solidarité qui exclut les initiatives intempestives et exige une action sinon unanime, du moins générale. Cf. Rapport de Brouckère, p. 41.

2. Scelle, *Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international*, Ac. Dr. Intern., R.C., 1936.

affirmée dans l'article 10 et dans le paragraphe 1 de l'article 16. Elle est renforcée par l'obligation d'appui mutuel du paragraphe 3 de l'article 16.

Le Conseil ne peut que recommander les effectifs, car les gouvernements sont libres d'apprécier dans quelle mesure ils peuvent et ils doivent contribuer au rétablissement du droit. Si l'appréciation des modalités d'exécution de leur obligation relève de leur souveraineté, l'obligation elle-même n'en existe pas moins dès lors qu'ils ont reconnu l'agression et elle s'étend même aux mesures militaires. Le rôle que joue le Conseil en faisant les recommandations prévues au paragraphe 2 de l'article 16 est le rôle de cet organe international dont nous avons préconisé l'institution pour organiser et contrôler l'appui mutuel dans les sanctions économiques et financières. Il est bien certain que si un blocus économique doit être minutieusement organisé, à plus forte raison les mesures militaires doivent être coordonnées pour être couronnées de succès et c'est au Conseil que le Pacte confie cette tâche.

La prévention contre les sanctions militaires vient bien souvent de l'incompréhension de ce terme : sanction. Pas plus dans le domaine économique que dans le domaine militaire il ne s'agit à proprement parler de sanctions, mais uniquement de mesures de police destinées à rétablir le droit. Il ne s'agit pas de punir l'Etat en rupture du Pacte, il n'est question que de l'empêcher de recourir à la force, de l'obliger à observer les règles qu'il a librement consenties en signant le Pacte.

Dès lors les stipulations du Pacte apparaissent d'une clarté et d'une logique indiscutables. Les membres de la Société ont pris l'engagement, en vertu de l'article 10, de respecter et de maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. Le Pacte établit ensuite des procédures de règlement pacifique des conflits, puis il sanctionne ses prescriptions à l'article 16 en considérant que l'Etat en rupture de Pacte a commis un acte de guerre à l'égard de tous les membres de la Société et en prévoyant des sanctions économiques et financières très sévères. Les rédacteurs du

Pacte savaient bien que de telles mesures n'iraient pas sans danger de conflit armé, aussi ils ont confié le soin au Conseil de coordonner les dispositions militaires à prendre par les puissances pour faire face à ce danger et ils ont couronné leur œuvre logiquement en édictant l'appui mutuel aussi bien dans les sanctions économiques et financières que dans les mesures spéciales, c'est-à-dire militaires, ainsi que pour le passage des troupes internationales.

Il nous faut reconnaître que cette thèse n'est pas actuellement admise par la majorité de la doctrine ni par la pratique genevoise. Non seulement il ressort des interprétations en cours à Genève, que les sanctions militaires ne sont pas considérées comme obligatoires, mais encore que la plupart des gouvernements n'accepteraient pas de se laisser entraîner dans un conflit armé par la logique juridique et, ayant affirmé le caractère facultatif des sanctions militaires, se voir imposer ces mesures au titre de l'appui mutuel, par la combinaison des paragraphes 1 et 3 de l'article 16.

C'est pourquoi, en pratique, des distinctions seront faites. Un gouvernement avant de prêter son appui à un autre gouvernement voudra considérer si ce dernier a pris les mesures militaires contre l'agresseur de son propre chef, en vertu du paragraphe 1 de l'article 16, ou après les recommandations du Conseil prévues au paragraphe 2 ; ou bien si les sanctions prises par le gouvernement qui demande son appui ont été décidées *proprio motu* ou par un organe international.

Dans l'incertitude des textes et surtout de la pratique internationale (Pacte, résolutions de 1921, expérience du conflit italo-éthiopien), il nous faut reconnaître que c'est la politique des grandes puissances qui trancherait ces questions en cas d'application de l'article 16.

Nous sommes donc dans une impasse. En vertu du droit nouveau, l'entr'aide dans l'application des sanctions, s'étend même aux mesures militaires. Une fois l'agression reconnue, un Etat perd sa liberté d'appréciation ; il est pris dans l'engrenage logique, issu du jugement qu'il a porté, engrenage qui peut être mis en mouvement par d'autres Etats plus diligents que lui dans la défense du

droit, du moment que ces Etats restent dans le cadre du Pacte. Le Pacte respecte, il est vrai, en toute occasion, la libre souveraineté des membres de la Société; en l'occurrence il la respecte jusqu'à la reconnaissance de l'agression : une fois ce jugement capital formulé par un Etat, les stipulations du Pacte enchaînent, bon gré mal gré, le gouvernement souverain.

Par contre, si telle est la logique du droit, dans l'état actuel des relations internationales, les gouvernements seront peu enclins à l'admettre. Nous allons voir les réticences qui se sont manifestées lors du premier essai d'application de l'article 16 pendant le conflit italo-éthiopien. Il nous restera dans notre conclusion à chercher les moyens de concilier la théorie du droit et la pratique des gouvernements.

b) *Le conflit italo-éthiopien*¹.

1° *L'atmosphère politique au moment du conflit.* — Pour exposer avec clarté les négociations qui se déroulèrent de septembre 1935 à janvier 1936 entre un certain nombre de gouvernements et particulièrement entre la France et la Grande-Bretagne sur l'interprétation et l'application du paragraphe 3 de l'article 16, il nous faut faire une courte digression et placer ces pourparlers dans leur climat politique. En effet ces négociations, qui se déroulèrent en marge de la Société des Nations, entre les chancelleries, furent inspirées essentiellement par des considérations politiques. Le Pacte et le paragraphe 3 de l'article 16 ne furent en quelque sorte que le prétexte invoqué par les négociateurs qui avaient en vue beaucoup moins l'application de certains principes de droit que la réalisation de leur politique, oubliant peut-être qu'une bonne politique ne peut être à la longue qu'une politique basée sur le droit.

Pour faire ressortir les considérations politiques qui s'opposèrent à l'application stricte du droit, il nous faut revenir

1. Cf. Collections du *Temps* et de l'*Echo de Paris*; Georges Scelle, *La politique extérieure de la France et la S. D. N.*, Année politique française et étrangère, décembre 1935.

au lendemain du tragique attentat de Marseille qui coûta la vie au roi Alexandre de Yougoslavie et à M. Barthou. Le 8 octobre 1934, M. Laval devenait ministre des Affaires Etrangères de France; il réglait heureusement le litige hungaro-yougoslave, puis le plébiscite sarrois et, ayant détendu les relations franco-allemandes, il donnait tous ses soins au rapprochement avec l'Italie qui fut sanctionné par les accords du 3 janvier 1935. Le gouvernement britannique s'associait aux accords franco-italiens le 3 février à Londres et l'Allemagne était invitée à négocier l'abrogation de la partie V du traité de Versailles relative aux armements. En réponse à cette invite, le 16 mars 1935 l'Allemagne, déchirant une fois de plus le traité de Versailles, rétablissait le service militaire obligatoire. Le seul geste énergique fut celui de Mussolini rappelant immédiatement sous les drapeaux la classe 23. La France, l'Angleterre et, par conséquent l'Italie elle-même n'envoyèrent, après plusieurs jours de négociations, que des protestations platoniques; le gouvernement polonais se borna à une démarche surtout formelle.

Le gouvernement français s'efforça, tout en prenant des mesures de défense nationale, de resserrer les liens entre la France, l'Angleterre et l'Italie. Il y réussissait à la conférence de Paris le 23 mars, puis à la conférence de Stresa qui aboutissait à la sévère condamnation de l'attitude allemande par le Conseil de la Société des Nations. Enfin le 2 mai était signé le Pacte franco-soviétique, aboutissement de laborieuses négociations entamées par M. Barthou.

C'est au milieu de ces soucis européens que, le 5 décembre 1934, à Oual-Oual éclatait un incident de frontière entre les troupes italiennes et les troupes abyssines. La Société des Nations était informée par le gouvernement éthiopien le 14 décembre et le Conseil saisi sur la base de l'article 11, le 8 janvier, c'est-à-dire au lendemain des accords de Rome entre M. Laval et M. Mussolini. Or, ce n'est que le 25 mai que le Conseil se décida à évoquer devant lui l'incident d'Oual-Oual. Pendant ces cinq mois, le gouvernement italien s'était engagé à fond, concentrant des troupes et un matériel de guerre considérable en Afrique Orientale.

La procédure de la Société des Nations allait se dévelop-

per avec une lenteur extraordinaire, permettant ainsi au conflit italo-éthiopien de s'aggraver, les gouvernements en cause prenant des positions sur lesquelles il leur était impossible de revenir.

Le gouvernement français fut en partie responsable de ces délais, mais le gouvernement britannique et tous les membres de la Société partagent cette responsabilité puisqu'ils les acceptèrent. Comme nous l'avons vu, les chancelleries étaient préoccupées par les menaces créées en Europe par le réarmement allemand et par la situation en Autriche ; or l'Italie, dans ces questions, avait pris position aux côtés de la France, de la Grande-Bretagne et du Conseil de la Société des Nations.

Néanmoins, on peut considérer que, jusqu'au milieu de l'année 1935, M. Laval avait suivi la politique traditionnelle de la France : politique de renforcement de la Société des Nations et de resserrement des alliances françaises. M. Laval avait obtenu à Genève, non seulement la condamnation de l'Allemagne à la suite de son réarmement, mais aussi une décision du Conseil en vertu de laquelle les sanctions de l'article 16 du Pacte pourraient être étendues au cas de violation d'un traité, sans que cette violation soit accompagnée d'une agression actuelle, si elle était de nature à menacer l'ordre public international. Bien plus, le Conseil avait nommé une commission destinée à étudier l'application de cette décision.

Dans le domaine de la politique des alliances, les résultats étaient également satisfaisants, notamment en ce qui concerne les relations avec l'Italie. Les accords franco-italiens du 3 janvier 1935 avaient coûté peu de concessions à la France. Le gouvernement italien avait réagi avec vigueur devant le réarmement allemand et son attitude à l'égard de l'indépendance autrichienne semblait un gage certain de la politique du gouvernement de Rome vis-à-vis de l'Allemagne.

L'Angleterre par contre avait souvent adopté une attitude qui avait pu paraître équivoque. Tandis que depuis la création de la Société des Nations le gouvernement français s'était efforcé de renforcer les stipulations du Pacte, le

gouvernement anglais s'était opposé à l'élaboration de règles strictes de sécurité collective¹. Son attitude envers l'Allemagne avait semblé souvent d'une grande faiblesse ; ainsi le gouvernement britannique avait réagi d'une façon toute platonique devant le réarmement allemand ; celui-ci n'avait pas empêché Sir John Simon de réaliser un projet de voyage à Berlin qu'un mal de gorge du Führer avait ajourné. Enfin et surtout, au mois de juillet, le gouvernement britannique avait conclu avec le gouvernement allemand un accord naval reconnaissant en fait, et unilatéralement, le réarmement allemand et cet accord avait été conclu sans que le gouvernement français fût seulement averti.

Cependant devant le danger allemand, devant l'attitude du gouvernement italien envers l'Ethiopie, la démocratie anglaise commençait à réagir contre les régimes dictatoriaux. Un revirement ne devait pas tarder à se produire également dans la politique du gouvernement britannique. Cette évolution était la conséquence de l'action d'une double série de facteurs : tout d'abord pour des considérations d'ordre idéaliste, « le puritanisme juridique s'est trouvé porté par une vague corrélative de conscience publique »² ; mais aussi des raisons d'ordre politique avaient joué, l'Angleterre ayant de sérieux motifs de craindre l'installation de l'Italie sur les hauts plateaux éthiopiens.

Aussi après avoir laissé dangereusement s'envenimer la controverse italo-éthiopienne, le gouvernement britannique prit, un peu tard, une attitude plus nette et il pressa l'application de la procédure du Pacte. Il devança même les décisions du Conseil en envoyant en Méditerranée la Home Fleet. M. Laval au contraire s'efforça d'en retarder les effets. Le président du Conseil français qui avait renoué des relations cordiales entre la France et l'Italie pouvait difficilement voir s'écrouler son œuvre. L'attention de la France était concentrée sur le Rhin et l'appui de l'Italie sur le Brenner paraissait d'une importance capitale.

Enfin, en France, un mouvement d'opinion bouleversait

1. Echec du protocole de Genève, 1924.

2. Scelle, *L'année politique française et étrangère*, décembre 1935.

les positions traditionnelles des partis, mêlant des considérations de politique intérieure à la politique extérieure. Les partis modérés et conservateurs se prononcèrent pour une neutralité absolue et s'élevèrent contre l'application de la procédure genevoise à l'Italie au cri de « les sanctions, c'est la guerre ». Cette attitude était dictée par le souci de se ménager l'appui de l'Italie contre l'Allemagne, par une méfiance profonde contre la Société des Nations : « la boîte anglaise », et contre le gouvernement anglais, accusé de n'invoquer le Pacte qu'après avoir cherché à l'affaiblir pendant des années et de défendre des intérêts purement anglais.

Les partis de gauche par contre furent interventionnistes. Ils voulaient profiter du revirement de la politique anglaise pour créer un précédent et appuyer à fond le gouvernement britannique afin de pouvoir invoquer plus tard le Pacte au profit de la France. Enfin les partis de gauche affirmaient qu'on ne pouvait se fier ni à la solidité du gouvernement fasciste ni à sa fidélité ; ils voyaient dans l'application des sanctions un moyen de mettre le fascisme en échec, peut-être même de l'abattre. Les partis modérés répliquaient en rappelant les équivoques de l'attitude anglaise vis-à-vis de l'Allemagne, en se refusant à pratiquer l'anti-fascisme en politique extérieure et en invoquant la fraternité latine.

M. Laval ne voulut pas choisir entre l'Angleterre et l'Italie. Il craignait les conséquences qu'une échauffourée, même brève, en Méditerranée, pourrait avoir sur d'autres frontières et il voulut concilier le respect apparent du Pacte et les ambitions italiennes en Ethiopie. C'est pourquoi il freina par tous les moyens de procédure l'action de la Grande-Bretagne à Genève.

2° *Les négociations Laval-Hoare.* — Tandis que la politique française évoluait sous l'influence de ces considérations purement politiques et d'opportunité, déviant de la doctrine que la France avait toujours soutenue auprès de la Société des Nations, le revirement politique de la Grande-Bretagne se manifestait dans le discours prononcé à l'Assemblée de la Société des Nations par Sir Samuel Hoare à l'occasion de la discussion du rapport annuel, le 9 sep-

tembre 1935. Pour la première fois à Genève, le représentant de la Grande-Bretagne se prononçait nettement pour l'action collective de la Société et le maintien de la paix par l'application des sanctions¹. M. Laval prit immédiatement acte de ce discours et le lendemain 10 septembre il demandait au Foreign Office : « Dans quelle mesure il pouvait être assuré de l'application immédiate et efficace par l'Angleterre de toutes les sanctions prévues par l'article 16 en cas de violation du Pacte de la Société des Nations et du recours à la force en Europe de la part d'un Etat européen, membre ou non de la Société ». Sir Samuel Hoare répondit en affirmant la fidélité de la Grande-Bretagne au Pacte, mais en se réservant de juger en chaque occurrence le degré de culpabilité de l'agression, en établissant une distinction entre l'agression proprement dite et la violation d'un traité, en rappelant enfin que l'action entreprise devait toujours être collective. Non seulement le gouvernement britannique réservait sa liberté d'appréciation sur le fait même de l'agression, et c'était son droit en vertu même du Pacte, mais encore il réservait sa liberté d'action sur les modalités de l'action répressive puisqu'il précisait que cette action devait être collective, c'est-à-dire qu'elle devait avoir son approbation. Sir Samuel Hoare se refusait donc à reconnaître l'automatisme qui en vertu du Pacte résulte de la reconnaissance de l'agression. Enfin le Foreign Office invoquant le paragraphe 3 de l'article 16, demandait au gouvernement français ce qu'il comptait faire en cas d'attaque contre la Home Fleet de la part de l'Italie. A son tour le Quay d'Orsay affirma sa fidélité au Pacte, mais fit des réserves sur la question posée par le Foreign Office rappelant que la Home Fleet avait été envoyée en Méditerranée par une décision unilatérale de la Grande-Bretagne, avant toute consultation du Conseil et réclamant pour la France le droit d'apprécier dans quels cas elle devait l'appui mutuel prévu au Pacte.

Il ressort de ce que nous connaissons de cet échange de notes que chaque gouvernement s'efforçait de « finasser ».

1. *Journal officiel*, Assemblée 1935, p. 43.

d'obtenir des engagements de son interlocuteur pour la politique qu'il poursuivait, sans grand souci des principes inscrits dans le Pacte. Cette négociation en marge du Pacte se révélait donc assez décevante pour les deux parties et elle subit un temps d'arrêt.

Le 14 octobre, le jour même où sur l'initiative de la Grande-Bretagne, le comité de coordination reconnaissait que toute proposition visant les mesures à prendre en vertu de l'article 16 était formulée sur la base du paragraphe 3 de cet article, le gouvernement anglais demandait au gouvernement français comment il interprétait les obligations inscrites dans ce texte.

On se rappelle que le comité de coordination n'avait pas repris dans sa résolution du 14 octobre le dernier alinéa du paragraphe 3 de l'article 16 sur le passage des troupes. Il n'était pas question en effet de procéder à des mesures militaires. Le rétablissement du droit, avait-on déclaré, devait se faire uniquement à l'aide des sanctions économiques, mais c'était précisément des conséquences de ces sanctions que la Grande-Bretagne se souciait alors. S'étant mise en flèche par le rôle qu'elle avait joué à Genève et par les mesures qu'elle avait prises de sa propre initiative, avant même l'agression italienne, en envoyant sa flotte en Méditerranée, elle pensait devoir être la première exposée aux réactions de l'agresseur ainsi sanctionné.

Le gouvernement britannique s'adressa donc aux Etats qui, en raison de leur situation militaire ou de leur position géographique étaient les plus susceptibles de lui procurer un appui efficace¹. Il désirait savoir si ces gouvernements (français, hellénique, turc et yougoslave) étaient disposés, au cas où des mesures spéciales d'un caractère militaire seraient dirigées contre le gouvernement britannique par l'Italie, à prêter leur concours en cas de nécessité, pour résister à de telles mesures et s'ils étaient en mesure de le faire.

Le gouvernement britannique posait en réalité deux questions : il s'enquerrait tout d'abord des intentions de

1. Cf. Memorandum britannique du 22 janvier 1936, p.

ces gouvernements et de leur interprétation de l'article 16 ; puis il désirait savoir si ces gouvernements avaient pris, ou étaient disposés à prendre, les dispositions nécessaires pour faire face à leurs engagements d'appui mutuel. Une simple reconnaissance de l'obligation ne lui suffisait pas, il désirait savoir par quels moyens réels se manifesterait cet appui. La première question devait recevoir une réponse réticente, la deuxième n'en devait pas recevoir du tout.

M. Laval, dans une « réponse orale » déclara que le gouvernement français partageait bien l'interprétation que le gouvernement anglais donnait au paragraphe 3 de l'article 16 ¹ : « le gouvernement français interprète bien l'article 16 comme impliquant une solidarité complète de chacun des membres de la Société des Nations à l'égard de celui qui aurait été attaqué par l'Etat en rupture du Pacte, si cette attaque est bien occasionnée par des mesures d'application dudit article dont l'exécution aurait été arrêtée en commun ».

Ce dernier membre de phrase contenait une double réserve qui transformait complètement l'adhésion de principe, puisque M. Laval estimait que l'appui mutuel ne jouait qu'à l'occasion de mesures prises en commun d'une part, et d'autre part s'il était établi que l'attaque de l'Etat en rupture du Pacte était bien occasionnée par ces mesures. Ces réserves laissaient une marge d'appréciation et de discussion bien large sur les mobiles d'une telle agression.

Nous avons vu que l'obligation d'appui mutuel inscrite dans le Pacte ne comporte pas de telles réserves ².

Le gouvernement anglais voulut donc obtenir des assurances plus certaines et il poursuivit les négociations avec le gouvernement français. Il obtint le 18 octobre une réponse écrite réaffirmant la solidarité d'action illimitée en matière d'assistance militaire, aérienne ou navale des membres de la Société des Nations en faveur de celui d'entre eux qui serait exposé, du fait des mesures prises en application de l'article 16 aux attaques de l'Etat en rupture du Pacte.

1. Mémorandum britannique du 22 janvier 1936, § 4.

2. Voir plus haut, p. 76.

Mais la note du gouvernement français poursuivait¹ : « M. Laval a déjà eu l'occasion, à titre d'indication complémentaire, d'indiquer qu'il concevait naturellement cette obligation comme déterminée par les obligations prises en exécution de l'article 16, dans les limites de son application. Le gouvernement britannique lui-même semble partager cette conception puisqu'il donne au gouvernement français l'assurance qu'il ne prendra, contre l'Italie, l'initiative d'aucune mesure qui ne serait pas conforme aux décisions prises ou à prendre par la Société des Nations, en plein accord avec la France ».

Fort de cette assurance le gouvernement français concluait en confirmant que l'appui de la France était assuré à la Grande-Bretagne. Si les réserves formulées par M. Laval dans sa première réponse : « mesures prises en commun, attaque occasionnée par ces mesures », n'apparaissent plus aussi nettement dans la seconde réponse, elles n'en sont pas moins sous-entendues.

M. Laval en effet conçoit l'obligation d'appui mutuel comme « déterminée par les mesures prises en exécution de l'article 16, dans les limites de son application ». Il ne dit plus s'il estime que l'exécution de l'article 16 doit être décidée en commun et si l'appui mutuel se limite à ces mesures ; mais la réserve réapparaît immédiatement par le rappel de l'assurance donnée au gouvernement français par le gouvernement anglais qu'il ne « prendra l'initiative d'aucune mesure qui ne serait pas conforme aux décisions prises ou à prendre par la Société des Nations en plein accord avec la France ». Cette réserve n'est pas seulement une réserve d'opportunité faisant état d'une assurance particulière donnée par le gouvernement anglais à l'occasion du conflit italo-éthiopien. Il s'agit d'une réserve portant sur la doctrine générale et l'interprétation même du paragraphe 3 de l'article 16 puisque M. Laval considère l'assurance donnée par le gouvernement anglais comme une conséquence de son interprétation de l'article 16.

Le gouvernement français par ces réserves entendait

1. Mémorandum britannique du 22 janvier 1936, § 5.

conserver sa liberté d'action. Il voulait rester libre de décider en pleine souveraineté s'il serait tenu de donner son appui mutuel et notamment il n'entendait pas couvrir les mesures prises par la Grande-Bretagne de sa propre initiative, tel l'envoi de la Home Fleet en Méditerranée.

Or nous avons vu¹ que le Pacte respecte la libre souveraineté des Etats jusqu'au moment où ils ont reconnu l'agression. Lorsqu'un membre de la Société a reconnu qu'un Etat s'est livré à une agression il reconnaît par là même toutes ses obligations en vertu de l'article 16. Il n'a plus de libre souveraineté que pour apprécier si l'action internationale déclanchée pour rétablir le droit se déroule dans le cadre de l'article 16. Les stipulations du Pacte le lient étroitement.

Elles peuvent être très lourdes de conséquences, on doit le reconnaître, mais elles sont inéluctables si un gouvernement veut faire honneur à sa signature. L'article 16 est parfaitement clair et logique, les mesures prescrites sont tellement vastes qu'il y a peu de chances pour qu'une action internationale sorte de son cadre à moins d'être détournée de son objet même. Ainsi la seule restriction qui pourrait être apportée à l'appui mutuel, à savoir que les mesures qui l'ont rendu nécessaire sortent du cadre du Pacte, ne peut être vraisemblablement invoquée pour échapper à l'obligation d'appui mutuel.

Devant la volonté ainsi nettement manifestée par le gouvernement français de ne pas s'engager plus avant, le gouvernement anglais s'inclina et se déclara satisfait des assurances fournies par M. Laval. Il s'inquiéta alors de trouver une réponse à sa seconde question et de savoir sur quelles mesures pratiques d'appui mutuel il pouvait compter en cas de conflit en Méditerranée, à supposer que les réserves que nous venons d'étudier ne jouassent pas.

Des échanges de vues eurent lieu entre les états-majors français et britannique pour préparer la collaboration des flottes des deux pays et les mesures militaires à prendre en cas de conflit. Des plans furent discutés entre militaires,

1. Cf. p. 75 et suiv.

mais aucune mesure préparatoire d'exécution ne fut prise. En particulier, étant donnée l'organisation militaire française, pour que l'armée et la flotte fussent capables d'appuyer efficacement la flotte britannique en cas de conflit, une mobilisation au moins partielle aurait dû être prévue. Il n'en fut rien. Enfin le gouvernement britannique s'adressa aux divers Etats : yougoslave, hellénique, turc, susceptibles de lui fournir un appui en Méditerranée : « Ces trois gouvernements, après s'être consultés, répondirent dans des termes qui ne laissent aucun doute qu'ils ne soient prêts à remplir fidèlement tous leurs engagements en vertu du Pacte, à la suite des mesures prises en application de l'article 16 ». Ces gouvernements reçurent d'ailleurs des assurances analogues de la part de la Grande-Bretagne.

Bien que ces négociations eussent abouti à des résultats assez vagues et laissant subsister une grande part d'incertitude sur l'attitude définitive des puissances en cas de conflit, elles n'en soulevèrent pas moins d'ardentes polémiques dans le monde, en Italie tout d'abord où l'on voulut y voir une menace directe et en Allemagne qui s'inquiéta des pourparlers entre les états-majors français et anglais, craignant que la collaboration des deux pays ne s'étendit au problème rhénan et à l'Europe centrale. Pour mettre les choses au point, le gouvernement britannique adressa le 22 janvier au président du comité de coordination le mémorandum suivant qui résumait les négociations engagées et répondait à certaines critiques :

« 1. Le 14 octobre 1935, le comité de coordination fit une déclaration reconnaissant que toute proposition visant des mesures à prendre en vertu de l'article 16 était formulée sur la base du paragraphe 3 de cet article par lequel les membres de la Société sont convenus, entre autres, de se prêter l'un à l'autre un appui mutuel pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture du Pacte.

« 2. Le comité de coordination ne faisait ainsi que rappeler les termes du Pacte. Toutefois, au cas où une action de caractère militaire serait dirigée par l'Etat en rupture du Pacte contre un membre de la Société participant à des

mesures économiques et financières en vertu de l'article 16, l'application de ce principe, quel que soit son caractère d'universalité, exige en fait une coopération spéciale des membres de la Société qui, en raison de leur situation militaire ou de leur position géographique sont le plus directement intéressés. Dans l'espèce, il s'agissait donc d'établir si les Etats dont l'assistance était particulièrement requise, étaient disposés à fournir une aide concrète et, dans l'affirmative, quel serait exactement le caractère de cette assistance. Le gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni désirait savoir, en fait, si les gouvernements français, hellénique, turc et yougoslave, au cas où des mesures spéciales d'un caractère militaire seraient dirigées contre la Grande-Bretagne par l'Italie, étaient disposés, en cas de nécessité, à prêter leur concours pour résister à de telles mesures et s'ils étaient en mesure de le faire.

« 3. Le gouvernement de Sa Majesté décida, en premier lieu, de demander au gouvernement français s'il interprétait le paragraphe 3 de l'article 16 comme le gouvernement de Sa Majesté, c'est-à-dire comme imposant des obligations du genre de celles qui sont mentionnées ci-dessus.

« 4. Cette question fut posée au gouvernement français le 14 octobre et celui-ci définit son opinion sur ce point dans une réponse orale, comme suit :

« A la question posée par le gouvernement britannique, à savoir si le gouvernement français partage son interprétation de l'appui mutuel prévu par l'article 16 entre membres de la Société des Nations responsables de l'exécution des obligations résultant de cet article, le président du Conseil, ministre des Affaires étrangères a répondu affirmativement. Le gouvernement français interprète bien l'article 16 comme impliquant une solidarité complète de chacun des membres de la Société des Nations à l'égard de celui qui aurait été attaqué par l'Etat en rupture du Pacte, si cette attaque est bien occasionnée par des mesures d'application dudit article dont l'exécution aurait été arrêtée en commun ».

« 5. Cette définition du principe général fut considérée comme satisfaisante par le gouvernement de Sa Majesté,

mais certains points intéressant son application pratique au différend actuel demandaient encore à être élucidés. De nouvelles conversations eurent donc lieu entre les deux gouvernements. Le 18 octobre, le gouvernement français remit au gouvernement de Sa Majesté, par écrit, l'exposé ci-après :

« Le gouvernement français interprète bien l'obligation prescrite aux membres de la Société des Nations en faveur de celui d'entre eux qui serait exposé, du fait de mesures prises en application de l'article 16 aux attaques de l'Etat en rupture du Pacte, comme comportant une solidarité d'action illimitée en matière d'assistance militaire, aérienne et navale ...

« M. Laval a déjà eu l'occasion ... à titre d'indication complémentaire, d'indiquer qu'il concevait naturellement cette obligation comme déterminée par les mesures prises en exécution de l'article 16, dans les limites de son application.

« Le gouvernement britannique semble lui-même partager cette conception puisqu'il donne au gouvernement français l'assurance qu'il ne prendra, contre l'Italie, l'initiative d'aucune mesure qui ne serait pas conforme aux décisions prises ou à prendre par la Société des Nations en plein accord avec la France.

« Fort de cette assurance, dont il n'avait d'ailleurs jamais douté, le gouvernement français est encore plus à son aise pour confirmer, de la façon la plus précise et la plus claire, au gouvernement britannique, dans le cas concret visé par la dernière communication de l'ambassadeur de Grande-Bretagne, en l'espèce une attaque éventuelle de l'Italie contre la Grande-Bretagne, à l'occasion de sa collaboration à l'action internationale de la Société des Nations poursuivie de concert avec la France, l'appui de la France à la Grande-Bretagne lui est d'avance et pleinement assuré, dans toute l'acception que les gouvernements des deux pays sont d'accord pour reconnaître à cette obligation de l'article 16 du Pacte.

« L'accord fut ainsi réalisé entre les deux gouvernements.

« 6. Il est cependant désirable de préciser un autre

point concernant la portée et les détails des conversations résumées ci-dessus ainsi que les entretiens entre les états-majors navals, militaires et aériens des deux pays auxquels ces conversations donnèrent naturellement lieu.

« 7. Le fait que de tels entretiens ont eu lieu entre états-majors français et britanniques a donné naissance dans certains milieux à la supposition que les pourparlers portaient non seulement sur la situation en Méditerranée résultant de l'application de l'article 16 du Pacte, mais aussi sur la frontière du nord-est de la France. Le gouvernement de Sa Majesté désire saisir cette occasion pour déclarer que toute supposition de ce genre est dénuée de fondement. Les entretiens qui ont eu lieu entre les états-majors n'ont porté uniquement que sur l'action commune à entreprendre dans le cas où des hostilités éclateraient dans la Méditerranée par suite de l'application des sanctions dans le différend actuel. Ils n'ont jamais envisagé d'autre éventualité.

« 8. A la suite de ces conversations avec le gouvernement français, le gouvernement de Sa Majesté procéda, au début de décembre, à des enquêtes similaires auprès des gouvernements helléniques, turc et yougoslave. Ces trois gouvernements, après s'être consultés, répondirent dans des termes qui ne laissent aucun doute qu'ils ne soient prêts à remplir fidèlement tous les engagements qui leur incombent en vertu du Pacte, à la suite de mesures prises en application de l'article 16.

« 9. Le gouvernement de Sa Majesté croit savoir que, le 21 décembre, le gouvernement français a été informé par les trois gouvernements des questions posées par le gouvernement de Sa Majesté et des assurances fournies en réponse, et que le gouvernement français a fait également savoir au gouvernement italien que des entretiens avaient eu lieu récemment entre les états-majors français et britannique. En outre, le gouvernement de Sa Majesté croit savoir qu'à la suite de questions posées à Ankara, à Athènes et à Belgrade, le gouvernement italien a été informé des assurances données au gouvernement de Sa Majesté par les gouvernements turc, hellénique et yougoslave respectivement.

« 10. Le gouvernement turc a demandé ultérieurement,

en échange, les mêmes assurances au gouvernement de Sa Majesté, qui accéda à cette requête. La même demande fut formulée par le gouvernement yougoslave auquel des assurances similaires furent données, de même qu'au gouvernement hellénique, par les représentants de Sa Majesté accrédités auprès de ces gouvernements ».

Le gouvernement italien, le 24 janvier, adressait au gouvernement britannique une longue note de protestation et de réfutation assez confuse, appuyant sur le fait que certaines mesures avaient été prises par la Grande-Bretagne en dehors de toute consultation du Conseil, que l'absence de caractère général des accords mentionnés par le memorandum britannique leur donnait une signification qui imposait au gouvernement italien le devoir d'élever une protestation énergique ; ce à quoi le gouvernement anglais répondait que « l'attitude du gouvernement de Sa Majesté reste telle qu'elle a été exposée dans le memorandum en question et que ce gouvernement ne croit pas qu'il y aurait utilité à prolonger la correspondance à ce sujet »¹. Mais, en ce mois de janvier 1936, le sort en était jeté, et la première expérience d'application de l'article 16 s'acheminait vers un échec. Les sanctions économiques et financières fonctionnaient efficacement dans leur domaine propre², mais elles se révélaient insuffisantes pour arrêter l'agresseur qui savait que les membres de la Société des Nations ne voulaient pas aller plus loin.

L'échec de l'organisation d'appui mutuel dans les sanctions économiques et financières se manifestait par le résultat dérisoire des négociations entamées par le gouvernement yougoslave pour obtenir des compensations aux pertes qu'il s'affligeait en appliquant scrupuleusement les sanctions³.

1. La note du gouvernement italien et la réponse britannique furent communiquées par le gouvernement anglais au président du comité de coordination et publié le 17 février (doc. 108 h.).

2. Cf. Déclaration du président du comité de coordination M. de Vasconcellos le 6 juillet 1937. Les exportations italiennes ont baissé de 75 % et la banque d'émission a perdu en 6 mois près de la moitié de son encaisse or. Cf. Statistiques mensuelles publiées par la S.D.N.

3. Cf. p. 68.

La Grande-Bretagne elle-même n'était pas plus heureuse dans ses efforts d'organisation de l'appui mutuel dans la résistance à toute mesure spéciale.

Les négociations que nous venons d'exposer avaient montré la répugnance des gouvernements et notamment du gouvernement français à tirer les conséquences des stipulations du Pacte.

C'est parce que, à Genève, un système solide d'appui mutuel n'avait pu être mis sur pied, c'est parce que l'Angleterre n'avait pu obtenir d'assurances formelles de la part du gouvernement français que le ministre anglais des Affaires étrangères, Sir Samuel Hoare accepta le fameux plan Laval-Hoare qui sonna le glas de l'expérience d'application de l'article 16 et obligea le ministre à démissionner et c'est pour la même raison que son successeur ne put aller plus avant.

Sir Samuel Hoare dans son discours à la Chambre des Communes au lendemain de sa retentissante démission, le 20 décembre 1936, a éloquemment démontré que l'échec de l'application de l'article 16 du Pacte fut dû au fait que les Etats n'étaient pas préparés à remplir les obligations prévues au paragraphe 3¹.

« Je n'adresse ni plaintes, ni récriminations contre l'un des Etats membres pour ce qui est du passé. Ils ont fait de leur mieux, mais je dois dire que jusqu'à présent ils n'ont pris aucune précaution militaire et je dois dire qu'il est essentiel, si le système de défense collective doit être réel et efficace et si nous allons au delà de la période des protestations générales, que nous ayons des preuves patentes d'action de la part des autres membres concernés.

« Ce n'est un secret pour personne que nous sommes les seuls à avoir pris des précautions militaires. La flotte britannique est dans la Méditerranée, les renforts britanniques sont en Egypte, à Malte et à Aden. Pas un bateau, pas une machine, pas un homme n'a été déplacé par les autres membres.

« Nous devons avoir quelque chose de plus probant que

1. Cf. journal *Le Temps*, 22 décembre 1936.

ces protestations générales de loyauté envers la Société des Nations, je le répète, non parce que l'Empire britannique a peur d'une attaque italienne mais parce que je crois que sans cette coopération active la sécurité collective est impossible, et que la Société des Nations se dissoudra...

« Si tous les membres de la Société prouvent par leur action qu'ils sont déterminés à prendre leur part entière dans la résistance à un acte d'agression, alors il sera possible d'obtenir la paix que nous désirons tous.

«

« Souvenez-vous des conditions de la guerre moderne, souvenez-vous que cette guerre se développe très rapidement. Un agresseur a un avantage énorme ...

« Ceci rend encore plus nécessaire que tous les Etats membres se préparent immédiatement pour un événement qui peut survenir, non pas dans quatre ou six mois, mais à tout moment ».

Désormais rien ne devait être tenté dans le domaine de l'appui mutuel. L'absence de solidarité entre les membres de la Société des Nations avait fait écarter toute possibilité d'action coercitive dépassant le domaine économique et financier et encore dans ce domaine toute entraide était exclue. Le fonctionnement de l'article 16 entier était faussé.

L'empereur d'Ethiopie lui-même devait tirer la leçon de cette triste expérience. Lorsque au mois de juin 1936, le négus vint à Genève lancer au monde un dernier appel en faveur de son pays, il put affirmer que les sanctions ne firent qu'inciter l'agresseur à employer les gaz afin d'atteindre rapidement son but avant que les sanctions économiques et financières ne l'eussent arrêté¹.

Mais l'appel du négus était accueilli à l'Assemblée par les coups de sifflet des journalistes italiens et déjà les sanctions économiques et financières étaient condamnées dans l'esprit de la plupart des gouvernements. Certains mêmes avaient unilatéralement renoncé à les appliquer.

1. Discours du Négus à l'Assemblée du 30 juin 1936, *Journal officiel*, n° 151 p. 23.

3° *L'agonie d'une expérience.* — Après l'effondrement de la résistance éthiopienne et l'occupation d'Addis-Abeba, les premières défections se produisirent dans le front sanctionniste et la levée des sanctions fut envisagée.

Mais tout de suite une distinction fut faite par M. Eden entre les mesures économiques et financières et les engagements d'appui mutuel qui se présentaient alors sous deux formes : l'engagement général contenu dans la proposition V du comité de coordination et les engagements des puissances méditerranéennes.

Le secrétaire d'Etat au Foreign Office déclarait le 18 juin à la Chambre des Communes¹ que les accords conclus par l'Angleterre lors du conflit italo-éthiopien pour le cas d'une attaque italienne en Méditerranée subsisteraient pendant la période intermédiaire qui suivrait la levée des sanctions.

Le gouvernement français fit alors savoir aux gouvernements de Londres et de Rome qu'il estimait que l'abrogation des sanctions rendrait caducs les accords d'assistance mutuelle.

Le 6 juillet, le comité de coordination réuni à la suite d'une résolution de l'Assemblée proposa aux gouvernements d'abroger, à la date du 15 juillet, les mesures restrictives qu'ils avaient prises à l'égard de l'Italie conformément à ses propositions Ia, II, IIa, III, IV et IVb.

Aucune allusion n'était donc faite à la proposition V sur l'appui mutuel.

Le 10 juillet lorsque l'Angleterre rappela quelques unités navales de la Méditerranée, cette décision fut interprétée dans les milieux officieux français comme une préface à la révision des accords d'assistance.

Une note Havas exposait comme suit cette interprétation : « La décision collective, acquise à l'unanimité des Etats membres, de mettre fin aux mesures de coercition appliquées en vertu de l'article 16 arrête le jeu des stipulations de cet article et entraîne par conséquent l'abrogation de toutes les dispositions prises en exécution de celui-ci. Dans le cas contraire on ne verrait plus comment, ni à quelle

1. *Le Temps*, 19 juin.

date, les accords méditerranéens prendraient fin ». Malgré cette attitude du gouvernement français des informations de Londres annonçaient le 11 juillet : « Les cercles officiels britanniques déclarent que les accords d'assistance mutuelle demeurent en vigueur tout au moins entre Londres et les Etats balkaniques ».

Dans une note ambiguë le journal *Le Populaire* démentit le 12 juillet ce qu'il appelait « les bruits relatifs à la décision du gouvernement français concernant les accords de décembre 1935 ». Mais ce démenti était lui-même sans fondement et dès le 15 juillet on annonçait que le gouvernement de Londres avait l'intention de dénoncer les accords d'assistance après la levée des sanctions, que d'une part il appartenait à l'Angleterre de juger le moment où « la période d'incertitude » qui justifiait ces mesures sera terminée et que d'autre part, si les Etats intéressés n'en considèrent pas la perpétration comme nécessaire, elles seraient naturellement annulées.

Or, à cette date, la Grèce a déjà fait connaître officiellement que tel était son point de vue.

Le 23 juillet un communiqué Stefani annonçait que le président du Conseil turc avait déclaré à l'ambassadeur d'Italie que « les accords d'assistance mutuelle étaient terminés et que la Turquie ne demandait ni ne sentait le besoin d'une autre garantie ».

Ainsi allaient s'effilochant les accords de décembre 1935 qui n'étaient autres qu'une affirmation solennelle et précise de l'engagement général et permanent inscrit au paragraphe 3 de l'article 16. M. Anthony Eden devait le 27 juillet devant la Chambre des Communes constater qu'il ne restait plus rien de ces accords de solidarité.

« Il existe heureusement, déclara-t-il, des raisons spécifiques qui confirment que la situation d'incertitude prévue à la suite de la levée des sanctions est maintenant terminée. De la déclaration faite spontanément par le gouvernement italien aux gouvernements yougoslave, grec et turc, il ressort clairement que l'Italie leur a donné les assurances les plus nettes et n'a jamais nourri aucune intention agressive contre eux en raison de leur politique sanction-

niste... Je pense que la Chambre sera d'accord avec moi pour considérer que l'information que je viens de fournir justifie la conclusion selon laquelle la situation qui avait rendu nécessaires les assurances données en Méditerranée n'existe plus. Aussi suis-je heureux de reconnaître et déclarer que dans l'opinion du gouvernement de Sa Majesté, il n'est plus nécessaire de les continuer ».

c) *L'appui mutuel contre la piraterie en Méditerranée*¹.

La situation en Méditerranée a été l'objet d'une seconde tentative d'organisation de l'appui mutuel, couronnée cette fois de succès. Tandis qu'en septembre 1935 la Grande-Bretagne ne parvenait pas à s'assurer l'appui mutuel de la France pour l'application des sanctions à l'Italie, en septembre 1937 la France et la Grande-Bretagne, solidaires, faisaient accepter par les puissances méditerranéennes représentées à la conférence de Nyon, un plan précis d'appui mutuel contre les actes de piraterie qui se produisaient en Méditerranée à l'occasion du conflit espagnol.

Au mois de juillet 1936, éclatait la guerre civile en Espagne qui devait rapidement, de par ses répercussions, revêtir un caractère international. L'opposition d'idéologies contraires qui s'affrontent dans toute l'Europe, sous des formes plus ou moins violentes, en prenant dans la péninsule ibérique, point stratégique essentiel de l'équilibre européen, un caractère de lutte à outrance, devait ébranler toutes les politiques et toutes les passions.

Devant le danger d'extension du conflit, le gouvernement français prit l'initiative de la politique de non-intervention qui se concrétisa, après de laborieuses négociations, par l'accord de Londres.

Malheureusement l'accord ne fut pas observé. Les interventions se multiplièrent, sous toutes les formes, en faveur des deux partis en lutte et la guerre civile se poursuivait avec une âpre sauvagerie. Or les partis espagnols ne pouvaient disposer que de moyens limités ; ils étaient obligés

1. Cf. Collections du *Temps*, *Echo de Paris*, *Œuvre*, septembre et octobre 1937.

de tirer de l'étranger les ressources nécessaires à la poursuite de la lutte.

Chacun s'efforça de priver l'adversaire des secours provenant de l'extérieur. Grâce à la politique française de non-intervention, le conflit ne pouvait pas s'étendre sur le continent, mais il déborda sur les mers. Les nationalistes, disposant d'une certaine supériorité navale, voulurent établir le blocus des ports gouvernementaux. Soit par leur flotte, soit par l'intervention de sous-marins de « nationalité inconnue », ils cherchèrent à intercepter les relations par mer avec les régions relevant des autorités gouvernementales. Les incidents : torpillages, arraisonnements, bombardements, se multiplièrent en Méditerranée et en Atlantique, s'étendirent des côtes d'Espagne à toute la Méditerranée. Des navires de toutes nationalités furent l'objet de ces attaques et l'insécurité maritime devint un sujet d'inquiétude pour tous les gouvernements.

Le 21 août 1937, le gouverneur de Valence, dans une communication au secrétaire général de la Société des Nations, dénonçait « l'aggravation exceptionnellement importante de l'état de tension qui existe actuellement en Méditerranée du fait de l'assistance ouverte accordée aux rebelles par les forces navales italiennes ». « La menace de guerre internationale » poursuivait le gouvernement de Valence « qui s'est tout d'abord manifestée sur le territoire espagnol s'est étendue plus tard sur les côtes et gagne maintenant des régions plus éloignées ». Il concluait en demandant l'examen de la situation par le Conseil. Tous les gouvernements s'étaient d'ailleurs émus de la situation qui se développait en Méditerranée et qui mettait en cause la sécurité de la navigation de toutes les puissances sur une des voies de communication internationale les plus fréquentées.

De nouveau, le gouvernement français, appuyé par le gouvernement britannique prit une initiative pour sauvegarder la paix : il convoqua à Nyon une conférence des puissances méditerranéennes afin d'envisager les moyens de mettre fin à la piraterie. Neuf puissances : Grande-Bretagne, Bulgarie, Egypte, France, Grèce, Roumanie, Turquie,

U.R.S.S., Yougoslavie répondirent à cette invitation. L'Allemagne et l'Italie se refusèrent. La conférence avait été convoquée à Nyon et non pas à Genève, où pourtant se réunissaient dans le même temps le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations, en vue de faciliter la participation de l'Allemagne et de l'Italie aux négociations. Malgré l'absence de ces deux gouvernements, l'accord fut rédigé dans la pensée que le gouvernement italien pourrait y adhérer, ce qui se produisit, en effet, à Paris quelques semaines plus tard. C'est dans ce but que l'arrangement prévoit que des modifications pourront être apportées à tout moment dans la répartition des zones de surveillance. Ayant posé des principes, on laissait subsister la possibilité de faire place au gouvernement italien dans l'organisation de la sécurité en Méditerranée, à condition qu'aucun changement substantiel ne fût apporté à l'accord.

Les négociations furent rapidement menées. Commencées le 8 septembre elles aboutissaient le 14 septembre à la signature de l'arrangement de Nyon. Pour aller vite, les négociateurs avaient cherché à parer d'abord au plus pressé : la piraterie des sous-marins, mais l'accord laissait prévoir d'autres mesures collectives et le 17 septembre à Genève, un avenant était signé entre les mêmes puissances, qui s'intégrait dans l'arrangement de Nyon dont il était une exacte réplique, visant les actes de piraterie exécutés par un aéronef ou un bâtiment de surface.

Arrangement de Nyon

« Considérant qu'à l'occasion du conflit espagnol des attaques répétées ont été commises dans la Méditerranée par des sous-marins, à l'encontre des navires de commerce n'appartenant à aucun des partis en lutte en Espagne ;

« Que ces actes constituent des violations des règles de droit international énoncées dans la partie IV du traité de Londres du 22 avril 1930 au sujet de la destruction des navires de commerce, qu'ils sont contraires aux principes d'humanité les plus élémentaires et qu'ils doivent être à juste titre qualifiés d'actes de piraterie ;

« Que, sans aucunement admettre le droit de l'un ou l'autre parti en lutte en Espagne d'exercer les droits de belligérants ou de contrôler la navigation de commerce en haute mer, même en observant les lois de la guerre sur mer, et sans préjudice du droit d'une puissance participant au présent accord d'effectuer telle action qu'elle jugera appropriée pour protéger sa navigation de commerce contre toutes sortes d'immixtion en haute mer, ainsi que sans préjudice d'autres mesures collectives qui pourraient être convenues ultérieurement, il est nécessaire en premier lieu de convenir de mesures collectives particulières contre les actes de piraterie accomplis par des sous-marins ;

« Les soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements, se sont réunis en conférence à Nyon du 9 au 14 septembre 1937 et ont arrêté les dispositions suivantes qui entreront immédiatement en vigueur :

« I. — Les puissances participantes donneront des instructions à leurs forces navales pour qu'elles agissent conformément aux paragraphes II et III ci-dessous en vue de protéger tout navire de commerce n'appartenant à aucun des partis en lutte en Espagne.

« II. — Tout sous-marin qui attaquerait un tel navire d'une manière contraire aux règles de droit international énoncées dans le traité international de limitation et de réduction des armements navals signés à Londres le 22 avril 1930 et confirmées dans le Protocole signé à Londres le 6 novembre 1936, sera contre-attaqué et si possible détruit.

« III. — La prescription énoncée au paragraphe précédent s'appliquera également à tout sous-marin rencontré dans le voisinage d'un point où un navire, n'appartenant à aucun des partis en lutte en Espagne, viendrait d'être attaqué, en violation des règles mentionnées au paragraphe précédent, dans le cas où les circonstances dans lesquelles ce sous-marin a été rencontré autorisent à penser qu'il est l'auteur de l'attaque.

« IV. — Pour l'exécution pratique des décisions qui précédent, les puissances participantes sont convenues des dispositions suivantes :

« 1^o Dans la Méditerranée occidentale et le Canal de

Malte, exception faite pour la zone tyrrhénienne où la surveillance pourra faire l'objet de dispositions particulières, cette exécution incombe en haute mer et dans les eaux territoriales des puissances participantes, aux flottes britannique et française, suivant la répartition arrêtée entre les deux gouvernements.

« 2° En Méditerranée orientale,

« *a.* Cette exécution incombe pour les eaux territoriales aux gouvernements intéressés, chacun en ce qui le concerne ;

« *b.* En haute mer, exception faite pour la mer Adriatique, elle est confiée jusqu'à l'entrée des Dardanelles aux flottes britannique et française, suivant la répartition convenue entre les deux gouvernements, dans les zones où il y a lieu de craindre que la navigation ne soit en péril. Les autres puissances participantes qui sont riveraines de la Méditerranée s'engagent à fournir à ces flottes, dans la mesure de leurs moyens, l'assistance qui leur serait demandée ; elles les autoriseront notamment à poursuivre leur action dans leurs eaux territoriales ainsi qu'à user de ceux de leurs ports qu'elles indiqueront.

« 3° Il est entendu en outre que les limites des zones mentionnées aux Nos 1 et 2 ci-dessus et leur répartition seront à toute époque susceptibles d'être revisées par les puissances participantes, afin de pouvoir tenir compte de tout changement dans la situation.

« V. — Les puissances participantes conviennent qu'en vue de faciliter l'exécution des dispositions ci-dessus, elles limiteront pour ce qui les concerne, l'utilisation de leurs sous-marins dans la Méditerranée, de la manière suivante :

« *a.* Sauf ce qui est prévu sous *b.* et *c.* ci-après, aucun sous-marin ne prendra la mer dans la Méditerranée ;

« *b.* Les sous-marins pourront circuler, après notification à chacune des autres puissances participantes, à condition qu'ils naviguent en surface et soient accompagnés par un bâtiment de surface ;

« *c.* Chaque puissance participante se réserve, aux fins d'exercices, certaines zones définies dans l'annexe I ci-après dans lesquelles ses sous-marins échapperont aux restrictions mentionnées sous *a.* et *b.*

« Les puissances participantes conviennent également que chacune d'elles n'admettra la présence d'aucun sous-marin étranger dans ses eaux territoriales, excepté dans le cas de relâche forcée ou dans les conditions prévues à l'alinéa b. ci-dessus.

« VI. — Les puissances participantes conviennent également qu'en vue de faciliter l'exécution du programme ci-dessus décrit, elles pourront recommander, chacune pour ce qui la concerne, à leurs navires de commerce de suivre, dans la Méditerranée, certaines routes principales convenues entre elles et définies dans l'annexe II ci-après.

« VII. — Rien dans le présent accord ne limite le droit d'une puissance participante d'envoyer ses bâtiments de surface dans une partie quelconque de la Méditerranée.

« VIII. — Les dispositions qui précèdent n'affectent en rien les engagements internationaux existants enregistrés au secrétariat de la Société des Nations.

« IX. — Si l'une des puissances participantes annonce son intention de se retirer du présent accord, cette notification aura effet à l'expiration d'un délai de 30 jours, et toute autre puissance participante pourra également sortir de l'accord à cette même date, à condition d'avoir fait connaître avant celle-ci son intention à cet effet.

« Fait à Nyon, ce quatorze septembre mil neuf cent trente-sept en un seul exemplaire, en langues française et anglaise, les deux textes faisant également foi, et qui sera déposé dans les archives du secrétariat de la Société des Nations ».

Accord additionnel à l'arrangement de Nyon

« Considérant que, dans l'arrangement signé à Nyon le 14 septembre 1937, par lequel ont été convenues des mesures collectives particulières à l'encontre des actes de piraterie accomplis par des sous-marins en Méditerranée, les puissances participantes ont réservé la possibilité de prendre des mesures collectives ultérieures ;

« Qu'il est actuellement jugé opportun de prendre de

telles mesures à l'encontre d'actes semblables accomplis par des navires de surface ou des aéronefs ;

« Les soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements, se sont réunis à Genève le dix-sept septembre et ont arrêté les dispositions suivantes, qui entreront immédiatement en vigueur.

« I. — Le présent accord complète l'arrangement de Nyon et sera considéré comme en faisant partie intégrante.

« II. — Le présent accord s'applique à toute attaque menée en Méditerranée, contre un navire de commerce n'appartenant à aucun des partis en lutte en Espagne, par un bâtiment de surface ou un aéronef, sans considération des principes d'humanité consacrés par le droit international de la guerre sur mer, énoncés dans la partie IV du traité de Londres du 22 avril 1930 et confirmés dans le Protocole signé à Londres le 6 novembre 1936.

« III. — Tout bâtiment de surface, participant en haute mer à la protection de la navigation commerciale conformément à l'arrangement de Nyon, qui serait témoin d'une attaque menée dans les conditions énoncées au paragraphe précédent, doit :

« a. Si l'attaque est effectuée par un aéronef, ouvrir le feu sur celui-ci ;

« b. Si l'attaque est effectuée par un bâtiment de surface intervenir dans la mesure de ses moyens pour s'y opposer, en faisant éventuellement appel au renfort qu'il aurait à sa portée.

« Dans leurs eaux territoriales, les puissances participantes, chacune en ce qui la concerne, régleront la conduite à tenir par leurs propres bâtiments de guerre, dans l'esprit du présent accord ».

La procédure entamée devant le Conseil de la Société des Nations par le gouvernement espagnol se poursuivait parallèlement aux négociations des puissances méditerranéennes. Le 16 octobre 1936, M. Négrin soutenait à Genève l'appel du gouvernement espagnol et il élevait un certain nombre de critiques contre l'accord de Nyon ; la discussion était ajournée tandis que se poursuivaient à Genève les négociations en vue de compléter l'arrangement de Nyon

par un accord additionnel qui répondait à quelques-unes des critiques du gouvernement espagnol, en réprimant des actes de piraterie commis par des aéronefs ou des bâtiments de surface. Dans l'intervalle, l'Assemblée de la Société des Nations se réunissait. Elle rejetait la demande de rééligibilité de l'Espagne au Conseil et un projet de résolution qui, après de très laborieuses négociations, devait sanctionner l'examen d'ensemble de la situation créée en Espagne par les interventions étrangères¹.

A la fin de la session, le 5 octobre 1937, le Conseil reprenait l'examen de l'appel du gouvernement espagnol sur l'insécurité en Méditerranée et avec l'abstention du représentant de la Pologne et les réserves des délégués de la Bolivie et de la Suède, il adoptait la résolution suivante :

« Le Conseil,

« 1. Constatant que le représentant de l'Espagne n'a, à la présente session, voulu appeler son attention que sur l'insécurité en Méditerranée de la navigation de commerce sous pavillon espagnol ou sous d'autres pavillons, réservant pour l'Assemblée l'examen des autres problèmes internationaux ayant surgi à l'occasion de la lutte en Espagne ;

1. Ce projet de résolution présenté par la VI^e Commission de l'assemblée déclarait notamment (A. 70.1037. VII) : l'Assemblée...

4^o Regrette que, malgré les efforts de la plupart de ses membres, efforts auxquels l'Assemblée rend hommage, non seulement le comité de non-intervention de Londres n'ait pas réussi à assurer le retrait des combattants non Espagnols prenant part à la lutte en Espagne, mais qu'aujourd'hui il faille reconnaître l'existence sur le territoire espagnol de véritables corps d'armée étrangers, ce qui constitue une intervention étrangère dans les affaires de l'Espagne ;

« 7^o Fait appel aux gouvernements, qui doivent avoir tous un égal souci du maintien de la paix européenne, pour qu'un nouvel et sincère effort soit entrepris dans ce sens ;

Et constate que, si ce résultat ne pouvait être obtenu à bref délai, les membres de la Société ayant adhéré à l'accord de non-intervention envisageront la fin de la politique de non-intervention ».

Ces deux paragraphes soulevèrent de vives critiques.

Les représentants du Portugal, de l'Autriche de la Hongrie voulant amender le paragraphe 4 en précisant que des « corps armés étrangers » existaient en territoire espagnol des deux côtés en lutte, le représentant de l'Irlande se refusant à accepter un texte qui déclarait que les membres de la Société qui ont adhéré à l'accord de non-intervention envisageront la fin de cette politique car quoiqu'il arrive affirma M. de Valera, le gouvernement irlandais persistera dans la non-intervention. Les critiques se traduisirent devant l'assemblée par deux votes négatifs (Portugal, Albanie), et quatorze abstentions. La résolution, n'ayant pas recueilli l'unanimité, était rejetée.

« 2. Vu l'arrangement signé à Nyon le 14 septembre 1937, par lequel les puissances participantes sont convenues de mesures collectives particulières en vue de prévenir les attaques de sous-marins en Méditerranée contre tout navire non-espagnol ;

« 3. Vu l'accord additionnel à l'arrangement de Nyon, signé par les mêmes puissances à Genève le 17 septembre 1937, convenant également de mesures à l'encontre d'actes semblables accomplis par des navires ou des aéronefs — mesures qui répondent notamment à une des préoccupations exprimées par le représentant de l'Espagne dans son intervention au Conseil du 16 septembre ;

« 4. Prenant acte des explications données au Conseil par le représentant de la France, président de la Conférence de Nyon, sur la portée de l'arrangement ;

« 5. Considérant que les mesures convenues à Nyon « sans préjudice d'autres mesures collectives qui pourraient être convenues ultérieurement » par les puissances participantes se sont trouvées efficaces ;

« 6. Ayant entendu les observations présentées par divers membres du Conseil dans sa séance du 16 septembre 1937 ;

« 7. Constate qu'il s'est produit des attaques contraires aux principes d'humanité les plus élémentaires qui ont inspiré les règles établies du droit international consacrées, pour le temps de guerre, par la partie IV du traité de Londres du 22 avril 1930, règles qui ont reçu l'adhésion formelle de la grande majorité des Etats ;

« 8. Déclare que toutes les attaques de ce genre contre tout navire de commerce sont réprouvées par la conscience des nations civilisées dont le Conseil se fait en ce moment l'interprète ».

Le Conseil sanctionnait ainsi les accords de Nyon, car, bien que convoquée en dehors de Genève, la conférence des puissances méditerranéennes répondait aux principes du Pacte, à l'esprit de solidarité qui doit animer toutes les puissances devant les actes mettant en danger la paix et qui doit se concrétiser par l'appui mutuel des forces pacifiques pour la répression des violations du droit. En l'occur-

rence, comme le précise le préambule de l'accord, les violations du droit qu'il s'agit de réprimer sont les attaques répétées commises en Méditerranée par les sous-marins, à l'encontre des navires de commerce n'appartenant à aucun des partis en lutte en Espagne, en violation des règles du traité de Londres de 1930.

Les signataires conviennent de procéder à la répression de ces actes de piraterie par des « mesures collectives particulières », « sans préjudice du droit d'une puissance participante au présent accord d'effectuer telle action qu'elle jugera appropriée pour protéger sa navigation de commerce contre toute sorte d'immixtion en haute mer ». C'est-à-dire qu'à la protection normale qu'une puissance accorde aux navires battant son pavillon, vont s'ajouter des mesures collectives particulières pour renforcer cette protection nationale. Ces mesures collectives particulières sont des mesures d'entr'aide et d'appui mutuel : les forces navales des puissances participantes protégeront tout navire de commerce n'appartenant à aucun des partis en lutte en Espagne et non plus seulement leurs nationaux. Pour rendre cette protection efficace les puissances se sont réparti les tâches, mais elles restent étroitement solidaires puisque les flottes française et anglaise chargées de la protection en haute mer sont autorisées à poursuivre leur action dans les eaux territoriales des autres puissances, à user de ceux de leurs ports que celles-ci indiqueront et à demander une assistance que ces puissances s'engagent à fournir dans la mesure de leurs moyens.

Cette organisation d'entr'aide est complétée par des mesures très précises sur les modalités de la surveillance et sur les conditions de la répression. La seule annonce du projet fit disparaître de la Méditerranée les « sous-marins inconnus » ce qui démontra l'efficacité de ces mesures d'appui mutuel¹. Il suffit donc que les violateurs du droit se heurtent à la solidarité des puissances pacifiques, pour que la simple menace d'une répression organisée de concert

1. Le 31 octobre 1937, dans un discours aux Communes, M. Eden se félicitait de ce que l'arrangement de Nyon eût mis fin pratiquement à la piraterie en Méditerranée.

les fasse rentrer, au moins provisoirement, dans la légalité.

C'est l'entente franco-anglaise qui permit de mettre sur pied si rapidement un tel accord qui comportait pourtant des risques et des responsabilités très graves pour les participants. Lorsque s'ouvrit la conférence, les représentants de la Grande-Bretagne et de la France purent faire des propositions concrètes. Leur plan primitif néanmoins, différait quelque peu dans ses modalités du texte définitif. C'est ainsi que des zones de surveillance étaient réservées aux petites puissances méditerranéennes et à l'U.R.S.S. L'entrée des navires de guerre soviétiques en Méditerranée soulevait des difficultés politiques très graves. De plus les petites puissances désiraient s'engager le moins possible. Elles ne voulaient s'exposer à aucun incident avec le gouvernement italien et hésitaient à faire courir le moindre risque aux quelques bâtiments de leur flotte. Aussi s'empressèrent-elles de se décharger de toute responsabilité sur les marines anglaise et française, en n'assurant la protection des navires de commerce que dans leurs eaux territoriales. Et encore cet engagement parut à certaines puissances trop dangereux : le représentant de la Grèce, M. Politis, demanda si cette protection devait être obligatoirement fournie et si par exemple un torpilleur grec qui assiste dans les eaux territoriales grecques au torpillage d'un navire soviétique, devait obligatoirement intervenir ?

C'est pourquoi l'avenant contient cette clause élastique : « Dans leurs eaux territoriales, les puissances participantes, chacune en ce qui la concerne, régleront la conduite à tenir par leurs propres bâtiments de guerre dans l'esprit du présent accord ».

Nous retrouvons en septembre 1937 les mêmes difficultés à mettre en œuvre la solidarité des puissances, à leur faire accepter leurs responsabilités, qu'en septembre 1935 lors du conflit italo-éthiopien. Mais à Nyon les difficultés purent être surmontées parce que la France et la Grande-Bretagne agirent de concert et prirent à leur compte les risques que les petites puissances ne voulaient pas accepter.

L'accord de Nyon permit d'ailleurs à la France et à la Grande-Bretagne de lever la surveillance par patrouilles

maritimes qu'elles exerçaient le long des côtes nationalistes espagnoles et qui s'était montrée impuissante à faire respecter l'accord de non-intervention. En assurant la protection des lignes de navigation en Méditerranée, la France et la Grande-Bretagne rétablissaient un contrôle direct : on ne protège pas ce qu'on ne connaît pas ; elles allaient donc contrôler tous les navires en route pour l'Espagne en suivant ou traversant les zones de protection.

La France et la Grande-Bretagne avaient en quelque sorte fait un acte de gouvernement international, en marge de la Société des Nations mais dans l'esprit du Pacte, pour la répression, par l'appui mutuel, des violations du droit.

L'accord fut l'œuvre d'hommes d'Etat, ayant à faire face aux réalités de la situation internationale et cette réalité s'accommode mal parfois de théories trop absolues ; aussi l'accord souleva-t-il quelques critiques de principe.

L'arrangement de Nyon fut négocié et conclu en marge du Pacte et en dehors de Genève. Nous avons vu que cette procédure fut adoptée pour faciliter la collaboration de l'Italie et de l'Allemagne. Néanmoins le Conseil et l'Assemblée étaient saisis du problème espagnol, mais leur rôle se borna à prendre acte des décisions des puissances méditerranéennes. Les représentants au Conseil, de la Pologne, de la Bolivie, et de la Suède qui n'avaient pas participé aux travaux de la conférence de Nyon, ne manquèrent pas d'exprimer des réserves « concernant l'action particulière d'Etats membres de la Société des Nations, prise en dehors de celle-ci et sans résolution préalable du Conseil ou de l'Assemblée »¹.

La méthode suivie par les négociateurs entraînait d'ailleurs des conséquences qui dépassaient le cadre de la simple procédure. Nyon avait été préférée à Genève pour ne pas blesser les susceptibilités italiennes ou allemandes, mais aussi pour permettre l'exclusion de la conférence des partis en lutte. Les gouvernements français et anglais voulaient obtenir la participation des gouvernements de Rome et de Berlin. S'ils avaient invité le gouvernement

1. Cf. Costa du Rels, représentant de la Bolivie, Conseil, 5 octobre 1937.

de Valence, à leurs yeux le seul gouvernement légitime de l'Espagne, les gouvernements italien et allemand auraient réclamé l'invitation du gouvernement de Salamanque qu'ils ont officiellement reconnu et la participation des partis en lutte en Espagne à la conférence aurait soulevé de délicates questions politiques débordant le problème de la sécurité en Méditerranée, tel que le problème de la reconnaissance des droits de belligérance, qui auraient rendu impossible tout accord.

Ce sont donc des raisons politiques qui expliquent l'élimination de l'Espagne, puissance méditerranéenne, intéressée au premier chef aux négociations. Cette élimination était possible à Nyon, puisque la France et la Grande-Bretagne invitaient telles puissances qui leur convenaient ; elle était impossible à Genève où l'Espagne siégeait au Conseil soit comme membre élu, soit comme membre *ad hoc* après l'échec de sa demande de rééligibilité.

L'Espagne ne participait donc pas aux négociations ; de plus ses navires étaient formellement exclus de la protection collective organisée par l'accord qui spécifiait que « les forces navales des puissances contractantes protégeront tout navire de commerce n'appartenant à aucun des partis en lutte en Espagne ». L'appui mutuel était organisé par les puissances participantes, à la conférence au bénéfice de leurs propres navires ainsi qu'au bénéfice des bâtiments de n'importe quelle autre nationalité ; un navire suédois ou américain pouvait donc en profiter ; seuls les navires espagnols étaient exceptés. Cette exception se justifie peu au point de vue du droit. Le gouvernement espagnol restait pour la grande majorité des Etats le seul gouvernement reconnu en Espagne et ses navires avaient été particulièrement visés par les actes de piraterie. Néanmoins, au point de vue politique, cette exclusion était indispensable au succès de la négociation. Le droit ne doit pas ignorer les faits sous peine de devenir une fiction. Le gouvernement de Salamanque était reconnu par deux gouvernements dont on espérait la collaboration ; le conflit espagnol se prolongeait depuis un an et demi. Bien que les droits de belligérance n'eussent pas été admis comme le spécifiait

l'accord de Nyon, par deux fois on relève dans le texte de l'arrangement l'expression : « l'un et l'autre parti en lutte en Espagne », mettant ainsi implicitement le gouvernement de Salamanque et celui de Valence sur le même pied. Etant donnée la situation politique, aussi bien à Nyon qu'à Genève, toute autre procédure eut été impossible; l'échec de la demande de réélection de l'Espagne au Conseil de la Société des Nations, l'échec du projet de résolution présenté à l'Assemblée en conclusion du débat sur la situation en Espagne, le prouvent amplement.

Le gouvernement de Valence protesta énergiquement contre l'exclusion qui frappait sa flotte. Il s'efforça, soutenu par le gouvernement de l'U.R.S.S., devant le Conseil de la Société des Nations, d'obtenir la condamnation des attaques dont ses navires avaient été les victimes. La résolution du Conseil répond à cette préoccupation en déclarant que « toutes les attaques contre tout navire de commerce sont réprouvées par la conscience des nations civilisées ». Mais comme le reconnût le représentant de l'Espagne « Le Conseil ne pouvait pas décider par lui-même de l'extension aux bateaux espagnols des mesures de protection prévues dans l'accord de Nyon » et M. Azcarate ne put qu'exprimer le vœu que, par des mesures collectives qui pourraient être prises ultérieurement et que prévoit l'accord de Nyon, la protection soit étendue aux bateaux espagnols.

Si l'appui mutuel organisé dans l'arrangement de Nyon était limité quant aux bénéficiaires, il était également limité quant aux actes qu'il réprimait. Nous lisons au paragraphe 2 : « Tout sous-marin qui attaquerait un tel navire (tout navire de commerce n'appartenant à aucun des partis en lutte en Espagne) d'une manière contraire aux règles du droit international énoncées dans le traité international de limitation et de réduction des armements navals signé à Londres le 22 avril 1930, et confirmées dans le Protocole signé à Londres le 6 novembre 1936, sera contre-attaqué et si possible détruit ». Il est donc fait une distinction entre les actes de piraterie entraînant pertes de vies humaines, c'est-à-dire entre ceux qui sont commis au mépris des engagements de Londres, et les actes de piraterie qui n'en-

traînent pas de pertes de vies humaines, c'est-à-dire les attaques de navires de commerce effectuées en temps de paix, en observant les règles de Londres. Dans le premier cas seulement joue l'appui mutuel ; dans le second cas, les navires ne sont protégés que par les bâtiments de guerre battant leur propre pavillon.

Il faut reconnaître que la distinction est plus théorique que pratique.

On sait qu'en fait il est presque impossible à un navire de guerre, surtout à un sous-marin, de torpiller un navire de commerce en appliquant les règles de Londres : il ne peut prendre l'équipage et les passagers à son bord si les conditions atmosphériques rendent peu sûr leur embarquement dans les embarcations de bord ; si le sous-marin doit émerger pour faire les sommations, il est à la merci d'un obus tiré par une simple pièce de canon aménagée sur le navire de commerce. Ainsi en ce qui concerne les sous-marins et les aéronefs, la distinction entre les attaques effectuées en observant les règles de Londres et celles qui sont faites au mépris de ces règles est purement théorique ; elle ne peut jouer le cas échéant que pour les attaques des bâtiments de surface.

M. Yvon Delbos a répondu aux critiques adressées par le représentant de l'Espagne en ce qui concerne l'exclusion des bâtiments espagnols et des actes de piraterie commis en observant les règles de Londres, de la protection organisée à Nyon, au cours d'une séance publique du Conseil de la Société des Nations, le 16 septembre :

« S'il est vrai que l'arrangement de Nyon n'a pas toute la portée que le représentant de l'Espagne pourrait souhaiter, il ne faut pas, pour autant, méconnaître l'importance des résultats obtenus et du progrès réalisé. On a en effet le droit de penser qu'il eût été préférable d'assurer la protection de toute la navigation commerciale en Méditerranée contre les agressions. De même on est fondé à souhaiter, comme M. Négrin l'a fait, que l'action solidaire des puissances ne s'exerce pas seulement contre les actes de piraterie entraînant la perte de vies humaines. Il est cependant naturel que des actes moins graves n'entraînent pas la même représ-

sion et qu'un accord comportant une telle assimilation n'aurait été ni juste ni possible, ce qui ne veut pas dire, encore une fois, que ces derniers actes soient admis.

« Je ne prétends pas que l'arrangement auquel nous avons abouti soit parfait. Mais je demeure convaincu de son utilité comme de son efficacité, que le représentant de l'Espagne a bien voulu d'ailleurs reconnaître. Je ne crois pas que nous aurions été mieux inspirés si, en voulant tout faire, nous avions risqué de ne rien faire. Il me paraît en tout cas incontestable qu'en assurant plus de sécurité dans la Méditerranée, nous l'assurons pour tout le monde ».

C. Le passage des troupes

a) *Les principes.*

Il nous faut maintenant examiner la dernière phrase du paragraphe 3 de l'article 16.

« Ils (les membres de la Société) prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

Il s'agit là pour les membres de la Société d'un engagement particulièrement grave puisqu'il s'agit d'ouvrir leur territoire à des troupes étrangères. L'histoire a montré qu'en de telles occurrences, on n'est jamais sûr de voir ces troupes, mêmes lorsqu'elles sont alliées, se retirer chez elles lorsque les raisons pour lesquelles on leur a ouvert les frontières ont disparu.

C'est pourquoi, dès la rédaction du Pacte, cet engagement souleva des difficultés notamment de la part des Etats neutres, mais nous avons vu que leurs observations¹, quoique soutenues par Lord Robert Cecil, n'aboutirent pas à des modifications essentielles du texte du Pacte. Il résulte du paragraphe 3 de l'article 16 que les membres de la Société s'engagent à prendre les dispositions nécessaires pour faci-

1. Voir Elaboration du paragraphe 3 de l'article 16, p. 13.

liter le passage des troupes internationales et cela au même titre qu'ils s'engagent à se prêter appui mutuel.

Il n'y a aucune différence dans la force de ces engagements. Si le texte français, pour éviter une période trop longue, énonce en trois phrases différentes les trois modes d'appui mutuel, tout le paragraphe 3 en anglais est constitué par une seule phrase commandée par la proposition principale : « The members of the League agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures ... »

« ... That they will mutually support one another in resisting any special measure.

« ... That they will take the necessary steps ... ».

Ainsi tout ce que nous avons dit d'une façon générale sur les deux premiers modes d'appui mutuel reste vrai en ce qui concerne l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour faciliter le passage des troupes.

Faut-il faire une différence entre l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le passage des troupes et l'obligation d'accorder ce passage ? Nous ne le croyons pas. Il serait en effet illogique d'obliger les Etats à prendre ces dispositions s'ils n'étaient pas obligés d'accorder le passage. Bien au contraire, il nous semble que les rédacteurs du Pacte ont voulu préciser l'obligation des Etats membres. Non seulement ils doivent accorder le passage, mais encore ils doivent le faciliter. Nous avons vu d'ailleurs¹ dans l'histoire de l'élaboration du paragraphe 3 de l'article 16 que les rédacteurs du Pacte n'avaient tout d'abord édicté que l'obligation de passage (They will afford passage...). Ils ont modifié ce texte pour préciser que les Etats membres prendront des dispositions pour faciliter le passage (They will take the necessary steps to afford passage ...). On voit de plus que les textes français et anglais ne coïncident pas, mais ils se complètent. Le texte français parle de faciliter le passage, ce qui peut inciter à faire une distinction entre l'obligation de prendre les mesures pour faciliter le passage et l'obligation d'accorder le passage lui-même. Le texte anglais

1. Cf. p. 14.

est plus concis, il ne parle que des mesures nécessaires pour fournir le passage.

Nous trouvons ici même un argument en faveur de la thèse que nous avons soutenue¹; à savoir que les rédacteurs du Pacte n'ont fait aucune différence entre les mesures économiques et les mesures militaires et qu'ils avaient prévu que les premières entraîneraient l'application des secondes. En effet l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le passage prend naissance dès la reconnaissance de l'agression, avant toute décision internationale. Cette obligation de passage prend naissance en même temps que les obligations prévues au paragraphe 1 de l'article 16 parce que les rédacteurs du Pacte, hommes politiques d'expérience, savaient que les stipulations de ce premier alinéa ne s'appliqueraient pas en général sans donner lieu à des mesures militaires. Ils ont voulu faciliter l'application de ces mesures militaires en édictant pour les Etats membres l'obligation de faciliter le passage des troupes.

Le Pacte poursuit en précisant qu'il s'agit du passage des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. Comment faut-il interpréter cette expression : action commune ? Nous avons vu que la communauté d'action des membres de la Société relève de l'identité du but poursuivi : le rétablissement du droit en vertu d'un même droit : le Pacte².

L'action commune dont il s'agit ici est donc l'action entamée en vertu du Pacte de la Société des Nations et les Etats membres doivent faciliter le passage, à travers leur territoire, des forces de tout membre de la Société qui participe à l'action édictée par le Pacte à la seule condition que cette action reste dans les limites des stipulations de l'article 16.

Pour qu'il y ait communauté d'action il n'est pas besoin de décision commune puisque « les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article 16 découlent directe-

1. Cf. p. 80.

2. Cf. p. 17 et 75.

ment du Pacte »¹, et nous en avons une nouvelle preuve ici puisque les rédacteurs du Pacte ont expressément écarté la nécessité d'une décision du Conseil pour donner naissance à l'obligation de passage des troupes. Nous avons vu dans notre Chapitre I² que se faisant l'interprète des Etats neutres, Lord Robert Cecil avait demandé qu'on ajoutât à cette phrase du paragraphe 3 les mots « sur la requête du Conseil ». MM. Bourgeois et Wilson s'opposèrent fermement à cet amendement qui fut rejeté. La question est donc tranchée.

Cependant, dans certains pays, des interprétations lenitives de l'obligation de passage des troupes réapparaissent. Certains gouvernements se refusent à endosser les graves responsabilités qu'entraîne cette obligation³.

b) *Les difficultés.*

L'obligation pour un Etat de faciliter le passage de troupes internationales sur son territoire soulève les mêmes difficultés d'application que l'appui mutuel dans les sanctions militaires.

Un Etat qui ouvre ses frontières à des troupes internationales allant appliquer des sanctions militaires participe au conflit militaire : il y a de grandes chances pour qu'il ne puisse pas se borner à laisser passer les troupes mais qu'il soit entraîné dans les opérations militaires et amené directement à prendre part aux sanctions militaires.

Supposons, par exemple, que le Conseil de la Société des Nations recommande des mesures militaires pour réprimer une violation du Pacte par l'Allemagne. La France et la Grande-Bretagne, chargées de l'exécution demandent à la Belgique le passage pour leurs troupes. Si le gouvernement belge accepte, il est évident que l'Allemagne ripostera ; la guerre se déroulera aux frontières de la Belgique et ce pays sera inévitablement amené à y prendre part.

L'obligation de laisser le passage libre aux troupes inter-

1. Résolution de l'assemblée 1921.

2. Cf. p. 13 et 14.

3. Attitude de la Suisse p. 50. Position adoptée par la Pologne à l'égard d'un éventuel passage des troupes soviétiques.

nationales sera donc plus ou moins lourde selon la situation géographique de l'Etat de passage et son éloignement du lieu du conflit.

Les conséquences du passage des troupes seront plus ou moins graves selon que l'Etat de passage est limitrophe de l'agresseur, ou bien à une distance suffisante pour que l'agresseur puisse réagir par bombardements aériens ou navals, ou enfin si l'Etat de passage est hors de toute atteinte.

Il y a là un réseau de faits matériels qui se combineront aux conditions de la répression : urgence d'agir, impossibilité pour les troupes internationales de trouver un autre passage. Comme pour l'organisation et le contrôle de l'appui mutuel dans l'application des sanctions économiques et financières, de même que pour la coordination des mesures militaires, de même encore dans l'exécution de l'obligation de passage nous nous trouvons devant la nécessité de confier à un organe international le soin d'adapter le droit strict établi par le Pacte aux réalités, aux nécessités de la bonne marche d'une action internationale.

Le Conseil de la Société des Nations n'a pas reçu compétence pour juger de ces faits. Nous avons vu en effet que les obligations des gouvernements ne relèvent pas d'une décision commune mais qu'elles prennent naissance pour chaque Etat individuellement dans les engagements inscrits dans le Pacte et déclanchés par le fait matériel de l'agression. Cependant tout le système élaboré par le Pacte (et particulièrement les articles 10 et 16) est sous le signe de la solidarité, solidarité qui ne dépend pas d'une décision commune mais d'un esprit commun dans l'action pour le rétablissement du droit.

Il semble que le Conseil soit ainsi l'organe le plus qualifié pour concrétiser cette solidarité, pour l'organiser matériellement et par conséquent pour apprécier les conditions d'application de l'appui mutuel dans les sanctions militaires et du passage des troupes.

Dans ce cas il faudra considérer le Conseil moins comme un organe de la Société des Nations soumis à des règles fixes que comme l'expression concrète de la solidarité inter-

nationale qui doit coordonner les initiatives individuelles en une action sinon unanime du moins générale.

Dans sa décision le Conseil s'inspirera des principes du Pacte que ses auteurs ont établis extrêmement larges et rigoureux, sans entrer dans le détail des modalités d'application afin de laisser à la communauté internationale la faculté de nuancer son action et de l'adapter aux circonstances.

Ainsi les membres du Conseil appuieront de toute leur autorité une demande de passage des troupes internationales si ce passage est reconnu nécessaire pour la répression de la violation du droit, même si l'Etat de passage doit être entraîné dans le conflit militaire. Par contre les membres du Conseil pourront convenir de ne pas demander l'appui mutuel militaire à un Etat dont l'entrée en guerre ne ferait qu'affaiblir la répression.

c) Attitude de certains gouvernements.

L'évolution récente de la politique belge vers un retour à la neutralité a posé devant l'opinion publique le problème du passage des troupes tel qu'il est prévu au paragraphe 3 de l'article 16.

Après un premier discours symptomatique de M. Spaak le 19 juillet 1936, le roi des Belges posait le problème de la neutralité de la Belgique le 14 octobre 1936 en ces termes¹ :

« Nous devons poursuivre une politique exclusivement belge. Cette politique doit viser résolument à nous placer en dehors des conflits de nos voisins ...

« ... que ceux qui douteraient de la possibilité d'une telle politique étrangère considère l'exemple fier et décidé de la Hollande et de la Suisse ...

« ... C'est donc je le répète uniquement à nous préserver de la guerre, d'où qu'elle vienne, que doit répondre notre système militaire et il importe que l'opinion publique en reçoive l'assurance indiscutable ».

Le problème de la neutralité belge se posait sous deux aspects : en fonction des obligations souscrites par ce pays

1. *Le Temps*, 16 octobre 1936.

en vertu du Pacte de la Société des Nations et vis-à-vis des engagements particuliers de la Belgique en vertu du traité de Locarno.

Le second aspect du problème a seul été tranché ; l'incertitude persiste malgré des déclarations générales quant à la position de la Belgique au sein de la Société des Nations. L'attitude nouvelle de la Belgique en politique extérieure a soulevé dans le monde une émotion bien naturelle car elle modifiait des traditions solidement établies depuis 1914. De longs et délicats pourparlers s'engagèrent entre les gouvernements français, anglais et belge et à l'occasion avec les gouvernements allemand et italien pour mettre sur pied un Locarno n° 2 ou à son défaut pour préciser les relations entre les gouvernements anglais, français et belge.

Ces négociations aboutirent le 24 avril 1937 à l'élaboration d'une déclaration franco-britannique qui fut remise au ministre des Affaires étrangères de la Belgique par les ambassadeurs de France et de Grande-Bretagne¹.

« Conformément aux instructions qu'ils ont reçues de leurs gouvernements respectifs, l'ambassadeur de la République française et le chargé d'affaires de Sa Majesté britannique ont l'honneur de faire au gouvernement belge la communication suivante :

« I. — Les gouvernements de la République française et du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord n'ont pas manqué, au cours des derniers mois, de donner toute leur attention au désir manifesté par le gouvernement belge de voir apporter aux droits et obligations internationales de la Belgique certaines précisions nécessaires en raison de sa position géographique aussi bien que des délais que peuvent comporter encore la négociation et la conclusion de l'acte général destiné à se substituer au traité de Locarno.

« II. — Soucieux de manifester toute la sympathie que leur inspire le désir du gouvernement belge, le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni sont d'accord pour faire la déclaration suivante :

1. *Le Temps*, 26 avril 1937.

« III. — Les deux gouvernements ont pris acte des vues qu'il appartenait au gouvernement belge d'exprimer lui-même touchant les intérêts de la Belgique et plus particulièrement :

« 1^o de sa détermination à plusieurs reprises et publiquement affirmée : a) de défendre avec toutes ses forces les frontières de la Belgique contre toute agression ou invasion et d'empêcher que le territoire belge ne soit utilisé, en vue d'une agression contre un autre Etat, comme passage ou comme base d'opérations par terre, par mer ou par les airs ; b) d'organiser à cet effet de manière efficace la défense de la Belgique ;

« 2^o de l'assurance renouvelée par lui de la fidélité de la Belgique au Pacte de la Société des Nations et aux obligations qu'il comporte pour ses membres.

« IV. — En conséquence faisant état de la détermination et de l'assurance ci-dessus rappelées, les gouvernements de la République et du Royaume-Uni déclarent qu'ils considèrent la Belgique comme dès maintenant déliée de toute obligation résultant pour elle à leur égard, soit du traité de Locarno soit des arrangements intervenus à Londres le 19 mars 1936.

« Déclarent qu'ils maintiennent à l'égard de la Belgique les engagements d'assistance qu'ils ont pris envers elle par ces mêmes actes.

« V. — Le gouvernement de la République et le gouvernement du Royaume-Uni sont convenus que la libération de la Belgique de ses obligations ainsi qu'il est prévu au paragraphe 4 ci-dessus ne touche en rien les engagements existants entre la France et le Royaume-Uni ».

Lorsque les négociations entre les puissances locarniennes se déroulaient, de nombreuses polémiques de presse s'étaient engagées sur l'attitude de la Belgique à l'égard de la Société des Nations, notamment en ce qui concerne l'article 16 et le passage des troupes.

La déclaration franco-britannique libérait la Belgique des engagements spéciaux qu'elle avait contractés en vertu du traité de Locarno, mais elle prenait acte de l'assurance renouvelée par le gouvernement belge de sa fidélité au Pacte

de la Société des Nations et aux obligations qu'il comporte pour ses membres. Cette reconnaissance générale des obligations de la Belgique en vertu du Pacte semble être confirmée, en ce qui concerne l'article 16 et l'obligation de passage des troupes, par le fait que les gouvernements français et anglais prennent acte de la détermination de la Belgique : « d'empêcher que le territoire belge soit utilisé, en vue d'une agression contre un autre Etat, comme passage ou comme base d'opérations par terre, par mer ou par air ». Le texte n'interdit pas la traversée du territoire belge à une armée agissant à des fins défensives, ni de se servir de ce territoire comme d'une base pour exercer les mesures destinées à rétablir le droit en vertu de l'article 16.

La déception de la presse allemande après la publication de la déclaration franco-britannique et la visite de M. Eden à Bruxelles, les attaques dirigées par cette même presse contre la fidélité de la Belgique au Pacte, confirment notre interprétation de la position belge vis-à-vis de l'article 16.

Néanmoins les négociations se poursuivirent entre les gouvernements belge et allemand pour aboutir le 13 octobre 1937 à un échange de notes entre le ministre des Affaires étrangères d'Allemagne, le baron von Neurath, et le ministre de Belgique à Berlin, le vicomte Jacques Davignon. La note allemande avait la teneur suivante :

« Le gouvernement allemand a pris connaissance avec un intérêt tout particulier des déclarations publiques faites par le gouvernement belge, en vue d'éclaircir la position internationale de la Belgique. De son côté le gouvernement allemand a exprimé à plusieurs reprises — et notamment dans la déclaration du chancelier du Reich du 30 janvier 1937 — son avis à cet égard. Le gouvernement allemand a pris acte, d'autre part, de la déclaration des gouvernements britannique et français du 24 avril 1937. Considérant que la conclusion d'un traité destiné à remplacer le Pacte de Locarno peut prendre encore un certain temps, et dans le désir de renforcer les aspirations de paix des deux nations, le gouvernement allemand pense qu'il est indiqué de préciser dès maintenant son attitude à l'égard de la Belgique. Dans ce but il fait la déclaration suivante :

« 1^o le gouvernement allemand a pris acte du point de vue exposé par le gouvernement belge à savoir ;

« a) la politique d'indépendance qu'il entend poursuivre en pleine souveraineté ;

« b) sa détermination à défendre par toutes ses forces les frontières de la Belgique contre toute agression ou invasion ou d'empêcher que le territoire belge ne soit utilisé en vue d'une agression contre un autre Etat, comme passage ou comme base d'opérations par terre, par mer ou dans les airs et d'organiser à cet effet, de manière efficace la défense de la Belgique ;

« 2^o le gouvernement du Reich constate que l'inviolabilité et l'intégrité de la Belgique sont d'un intérêt commun pour toutes les puissances occidentales. Il affirme sa détermination à ne porter atteinte à cette inviolabilité et à cette intégrité en aucune circonstance et de respecter en tout temps le territoire belge — sauf, cela va sans dire — au cas où la Belgique, dans un conflit armé où l'Allemagne se trouverait engagée, concourrait à une action militaire contre elle.

« Le gouvernement allemand est prêt, comme le gouvernement britannique et le gouvernement français, à accorder assistance à la Belgique dans le cas où elle serait l'objet d'une attaque ou d'une invasion ».

Le gouvernement belge par l'intermédiaire de son ministre à Berlin prit acte « avec une grande satisfaction de la déclaration » et en « remercia vivement » le gouvernement du Reich.

La déclaration allemande fut accompagnée d'un commentaire à la presse dont nous extrairons le passage suivant :

« L'Allemagne ne recouvrera sa liberté d'action vis-à-vis de la Belgique qu'au cas où celle-ci interviendrait militairement aux côtés d'un adversaire de l'Allemagne dans une guerre où celle-ci serait entraînée. Ce cas se produirait naturellement, non seulement dans l'éventualité où des forces armées belges combattraient aux côtés de nos adversaires, mais aussi dans l'hypothèse selon laquelle le gouvernement belge, le cas échéant, sur la base de son affiliation à la Société des Nations devait un jour mettre le territoire

belge à la disposition des forces ennemies, en tant que terrain de passage ou base d'opérations».

Le commentaire belge affirmait notamment que « le gouvernement belge en prenant acte de la déclaration du gouvernement allemand et en appréciant l'esprit qui l'a dicté, n'a aucunement perdu de vue ses obligations comme membre de la Société des Nations ».

Cet échange de notes n'ajoute pas grand chose à la situation. L'équivoque se poursuit, le gouvernement belge s'affirme fidèle au Pacte de la Société des Nations, néanmoins la déclaration du gouvernement allemand, qu'il a approuvée, prend acte de la politique d'indépendance qu'il entend poursuivre en pleine souveraineté, tandis que la déclaration franco-britannique prenait acte de la fidélité de la Belgique au Pacte. On peut trouver pour le moins troublante l'attitude de cet Etat membre de la Société des Nations et depuis le mois de septembre 1937, membre du Conseil. L'équivoque hélas n'existe pas seulement à l'égard de la Belgique mais aussi du Luxembourg, des Pays-Bas, des Etats scandinaves.

Dès 1919 le gouvernement danois avait interprété le paragraphe 3 de l'article 16 dans un sens qui était en contradiction formelle avec la pensée des rédacteurs du Pacte.

En effet, pour obtenir de son parlement un vote comportant ratification de l'adhésion du Danemark à la Société des Nations, ce gouvernement soutint l'interprétation suivante du paragraphe 3 de l'article 16 :

« La disposition doit être comprise en ce sens que le passage, le cas échéant, peut être demandé seulement après une résolution du Conseil, votée dans une réunion où l'Etat intéressé a été convoqué conformément à l'article 4 paragraphe 5 ou après une délibération et un accord avec le pays intéressé quant aux conditions de passage »¹. Cette thèse était en contradiction absolue avec celle des rédacteurs du Pacte puisque nous avons vu le comité de rédaction repousser, grâce à l'opposition de la France et des Etats-

1. Munch, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, p. 175.

Unis, des amendements de Lord Robert Cecil tendant à subordonner le passage des troupes à une décision du Conseil ¹.

Néanmoins c'est cette même interprétation que nous voyons réapparaître dans de nombreux articles de journaux des pays ex-neutres.

Après l'échec des sanctions appliquées à l'Italie sept pays ex-neutres : Danemark, Espagne, Finlande, Norvège, Suède, Pays-Bas, Suisse ont publié une résolution d'où il ressortait que les déceptions éprouvées à l'occasion de l'article 16 les obligeaient à revoir leur position vis-à-vis de la Société des Nations.

L'orientation nouvelle de la politique belge a été interprétée comme dégageant la Belgique non seulement des obligations contractées dans le traité de Locarno mais aussi des obligations de l'article 16 du Pacte ² et sa politique a été considérée comme un exemple à suivre.

Si donc les Etats ne peuvent accompagner leur adhésion à la Société de réserves, si tous sont égaux en droits et en devoirs et si, notamment, ils sont tous soumis indistinctement à l'obligation d'appui mutuel, il n'en est pas moins vrai qu'en fait, la situation est beaucoup plus incertaine et que dans quelques pays ont cours des interprétations de l'article 16 qui sont évidemment contraires à l'esprit de cet article et qui contiennent bien des réserves. Cet état de choses provient du relâchement général des obligations juridiques internationales et de la veulerie des gouvernements fuyant leurs responsabilités. Or il y a un Pacte qui dit fort bien ce qu'il veut dire et les efforts de quelques politiciens pour le rendre douteux et incertain ne sont que des manifestations d'une politique à la petite semaine dont le droit nouveau doit triompher.

1. Voir Chapitre I, p. 13 et 14.

2. Article de M. Van Blankestein, *La Haye Journal des nations*, 20 mai 1937. Article de M. Detry, dans *Le Temps*, 26 avril 1937 sur la position du Luxembourg : « L'interprétation restrictive de l'article 16 du Pacte donnée par la Belgique, en ce qui concerne le droit de passage et réservant souverainement le droit d'appréciation est également celle du Luxembourg ».

CONCLUSION

Nous nous sommes efforcé, au cours de notre étude, d'établir d'une part ce que contient exactement le paragraphe 3 de l'article 16 du Pacte en le plaçant dans l'ensemble du droit international de la Société des Nations, et d'autre part nous avons recherché ce que la pratique des gouvernements avait fait de ce texte. Nous n'avons pas caché le fossé qui sépare la logique du droit de la pratique internationale et nous avons vu que, malgré les stipulations très nettes du Pacte, l'entr'aide a lamentablement échoué dans le domaine économique et financier en dépit des essais d'organisation internationale qui se déroulèrent à Genève en octobre 1935. Les résultats des initiatives de la Grande-Bretagne pour mettre sur pied un système d'entr'aide afin de résister « à toute mesure spéciale » n'ont pas été moins décevants. Quant à l'obligation de passage des troupes, elle n'a pas eu à jouer, mais les interprétations en cours dans certains pays sont la négation même de cette obligation. Ces constatations que nous faisons à propos de l'entr'aide dans l'application des sanctions, des voix plus autorisées¹ que la nôtre les ont formulées à propos des autres stipulations plus générales du Pacte et on ne peut cacher que la Société des Nations et l'esprit international subissent actuellement une crise grave.

Pourquoi cet échec de l'appui mutuel ? Ce ne peut être un échec du Pacte, puisque le Pacte n'a pas été appliqué.

Sans vouloir faire de la politique et chercher à savoir si la situation internationale serait meilleure ou pire au cas où le Pacte aurait été appliqué, on ne peut s'empêcher de consta-

1. Cf. discours prononcés à l'assemblée en septembre 1936.

ter que la politique de déformation du Pacte a conduit à une incertitude complète sur les normes de droit international. Cette politique, qui remonte d'ailleurs à la fondation même de la Société des Nations, nous a mis en présence de textes souvent discordants : un Pacte, des adhésions avec réserves, des résolutions de l'Assemblée ou du Conseil, des interprétations diverses des gouvernements. Cette anarchie juridique favorise tous les faux-fuyants et nous avons vu qu'elle permet aux gouvernements dont la politique s'inspire d'opportunisme, non seulement d'esquiver leurs propres responsabilités mais de paralyser toute la procédure du Pacte. Il en est résulté que les violations de traités se multiplient et que le droit international, aussi bien le droit de la Société des Nations que les règles préexistantes, n'a jamais été aussi méconnu.

Nous sommes alors en droit de dire : de deux choses l'une, ou bien il existe un droit international, un Pacte accepté librement par les gouvernements qui ont jugé que cette nouvelle organisation de la société internationale était bonne, et alors ce Pacte doit être respecté, renforcé, perfectionné ; ou bien les membres de la Société estiment que le Pacte est dangereux, nuisible et alors qu'ils le disent franchement (certains gouvernements ne manquent pas de le faire) et abandonnons la fiction de Genève pour revenir au droit du plus fort. Nous ne pouvons pas nous résoudre à cette dernière alternative. Nous croyons qu'une organisation rationnelle des peuples est possible en vue de régler pacifiquement les différends ; nous croyons que les puissances pacifiques peuvent et doivent imposer des règles de solution amiable des conflits. Ils doivent les imposer, c'est certain, pour éviter l'anarchie internationale, la succession des conflits armés, ils doivent être prêts, le cas échéant, à prévenir et même à réprimer les violations du droit par des mesures de coercition, non seulement économiques et financières mais également militaires dont la seule menace suffira à arrêter l'agresseur si la solidarité entre les Etats fidèles au droit est solidement organisée par l'appui mutuel.

Néanmoins, nous reconnaissons qu'après l'échec de l'application des sanctions à l'Italie et dans la crise que

traverse actuellement le droit international, l'entr'aide dans l'application des sanctions, telle que nous l'avons interprétée est une fiction et le gouvernement qui se reposerait uniquement sur les stipulations du Pacte pour défendre sa sécurité nationale, risquerait fort de subir le sort de l'Ethiopie.

Cet échec doit servir de leçon. L'expérience du conflit italo-éthiopien doit permettre de renforcer le Pacte et en particulier d'organiser efficacement l'appui mutuel. C'est ce qu'a voulu d'ailleurs l'Assemblée de la Société des Nations lorsque, « constatant que diverses circonstances ont empêché l'application intégrale du Pacte, désireuse de renforcer l'autorité de la Société des Nations en adaptant l'application de ces principes aux leçons de l'expérience », elle a invité : « les gouvernements des membres de la Société à faire parvenir autant que possible avant le 1^{er} septembre 1936, toutes propositions qu'ils estimeraient devoir présenter en vue de perfectionner la mise en œuvre du Pacte »¹.

En réponse à cette invitation, 27 gouvernements adressèrent des communications écrites au secrétaire général de la Société des Nations, tandis que d'autres faisaient connaître leur opinion par la voie de leurs représentants².

Le 10 octobre 1936, l'Assemblée décidait la constitution d'une commission pour l'étude des propositions ainsi recueillies. Cette commission réunie du 14 au 16 décembre, répartissait les diverses questions soulevées par la réforme du Pacte entre douze rapporteurs qui tenaient une première réunion au début du mois de juin 1937, pour constater que seul le rapport de M. Paul Boncour sur les pactes régionaux d'assistance mutuelle était prêt.

Les douze rapporteurs et la Commission pour la mise en œuvre des principes du Pacte se sont réunis pendant le mois de septembre 1937, au cours de la session de l'Assemblée, mais seule la question de l'universalité de la Société a été discutée à l'occasion d'une proposition du gouvernement chilien de consulter les Etats non membres sur la réforme du

1. Vœu adopté par l'assemblée le 4 juillet 1936, *Journal officiel*, n° 154. p. 6.

2. Cf. *Journal officiel* supplément spécial, n° 154. Documentation relative à la mise en œuvre des principes du Pacte.

Pacte. Ces débats ont montré les conceptions profondément divergentes des membres de la commission sur la nature et le rôle de la Société des Nations.

Les membres de la Société des Nations dans leurs observations sur la mise en œuvre des principes du Pacte n'ont pas abordé directement la question de l'entr'aide dans l'application des sanctions. Ils ont en effet donné leur opinion sur des problèmes plus généraux, impliquant naturellement une interprétation déterminée du paragraphe 3 de l'article 16, mais sans la formuler expressément. C'est ainsi que de nombreux Etats se sont prononcés pour ou contre l'automatisme des sanctions, pour ou contre l'obligation d'appliquer les sanctions militaires, pour ou contre les pactes régionaux d'assistance mutuelle¹.

Le gouvernement de l'U.R.S.S., est le seul qui ait posé nettement, brutalement le problème de l'entr'aide, dans une note qui, par ailleurs, propose la réforme complète des principes de la Société des Nations, en rejetant l'idée de souveraineté des Etats et en instituant un régime de sécurité collective extrêmement précis. Il dit notamment : « Dans un délai de trois jours à partir de sa convocation le Conseil doit prendre sa décision sur les circonstances donnant lieu à l'application de l'article 16 du Pacte.

« Cette décision sera reconnue comme adoptée lorsqu'elle aura réuni les voix d'au moins trois quarts des membres présents, sans compter les voix des représentants de l'Etat victime de l'agression et de l'Etat dénoncé ...

« VI ... à partir du moment où le secrétaire général aura été informé, aux fins de convocation du Conseil, d'une guerre contre un Etat membre, les Etats parties aux accords d'assistance mutuelle appelés à jouer en l'occurrence ont le droit de prendre toutes mesures nécessaires pour préparer leurs forces armées à fournir l'assistance aux termes de ces accords ;

1. L'appui mutuel pourrait être organisé dans le cadre des pactes régionaux d'assistance mutuelle ; c'est ainsi que le gouvernement de l'Irak déclare : « Ces accords régionaux spécifieront les mesures militaires que chaque partie sera disposée à prendre pour venir en aide à une autre partie victime d'une agression, et ils comporteront l'engagement de se conformer en tout cas immédiatement à toute recommandation faite par le Conseil en vertu des articles 10 et 16 du pacte.

« VIII ... indépendamment de la question de l'application des sanctions militaires à l'égard de l'Etat agresseur, le Conseil décide, à la majorité prévue au paragraphe 2, la question de la mise en œuvre des mesures prévues aux paragraphes 1 et 3 de l'article 16 du Pacte, celle de leur étendue et de leur mise en exécution, une telle décision étant obligatoire pour tous les Etats-membres.

« Le Conseil peut, si cela est nécessaire en vue d'assurer un plan d'action concertée ou de réduire les pertes qui en résulteraient pour certains membres de la Société, ajourner pour certains Etats en tout ou en partie, la mise en action des mesures prévues au paragraphe 1 de l'article 16 du Pacte.

« IX ... tout membre de la Société qui manquerait de participer aux sanctions économiques et financières peut être soumis aux mesures de discrimination douanière et commerciale de la part des autres Etats membres ... ».

Ces propositions sont évidemment inspirées de l'expérience du conflit italo-éthiopien et elles tendent à remédier aux causes de l'échec des efforts d'organisation pratique de l'appui mutuel.

Nous avons vu, au cours de notre étude, que l'entr'aide dans l'application des sanctions ne pouvait devenir une réalité que si un organe international coordonnait les mesures à prendre en vertu de l'article 16. Il faut, chaque fois que l'article 16 entre en jeu, qu'un plan d'entr'aide soit élaboré en raison des circonstances. Il ne suffit pas qu'il y ait un plan ; il faut que l'application de ce plan soit contrôlée par un organe international. Le Pacte de la Société des Nations contient des stipulations extrêmement larges. C'est le cadre d'une action dont les modalités doivent être précisées selon les nécessités du moment et dans l'esprit du Pacte. C'est ainsi que le Pacte respecte la souveraineté des membres de la Société jusqu'au moment où ils ont reconnu la rupture du Pacte. Dès lors qu'un membre de la Société a reconnu que les règles de la Société ont été violées, il a reconnu par là même qu'il doit rétablir le droit par tous les moyens prévus à l'article 16. Il est pris dans un engrenage inflexible dont il n'est plus le maître, car un gouvernement

quelconque peut faire jouer les mesures prévues dans cet article et entraîner les autres à sa suite. C'est ainsi qu'un gouvernement qui prend l'initiative de rétablir le droit par la force, est justifié à réclamer l'appui mutuel des autres membres de la Société qui ont reconnu la rupture du Pacte, les amenant ainsi, bon gré mal gré, à participer à des mesures de coercition militaire.

Ces conclusions peuvent sembler exorbitantes quand on se rappelle que, selon la doctrine généralement admise, les sanctions militaires sont considérées comme facultatives. Cependant elles nous semblent correspondre à la construction logique des rédacteurs du Pacte. Cette construction se concilie fort bien avec la réalité.

Un membre de la Société peut entraîner les autres dans l'application des mesures militaires en invoquant l'appui mutuel à condition d'agir dans l'esprit du Pacte. Il ne doit pas, tout d'abord, détourner le Pacte de son but, et invoquer l'appui mutuel afin de poursuivre des fins politiques personnelles¹. Même en agissant pour rétablir le droit violé, un gouvernement ne doit pas méconnaître la solidarité qui unit tous les membres de la Société. Une intervention hâtive ou intempestive pourrait compliquer la situation internationale au lieu de favoriser le rétablissement du droit. Si donc un Etat peut agir dès qu'il a reconnu la rupture du Pacte et réclamer l'appui mutuel des autres membres de la Société qui ont également reconnu l'agression, il ne doit pas oublier dans son action, qu'il appartient à une communauté internationale; son droit d'invoquer l'obligation d'appui mutuel comporte par là même des restrictions indispensables.

Si on laissait à chaque Etat le droit d'apprécier ces réserves, on aboutirait à la négation des obligations de l'article 16. Il est nécessaire qu'intervienne un organe international, car le mécanisme de l'article 16 est trop délicat pour que le jeu en soit laissé à la merci d'un gouvernement quelconque. L'enchaînement logique des stipulations du Pacte ne peut

1. On se rappelle avec quelle insistance le gouvernement britannique a affirmé au cours du conflit italo éthiopien qu'il ne s'agissait pas d'un conflit italo-anglais.

être admis que si l'esprit du Pacte est scrupuleusement respecté, c'est-à-dire si chaque membre de la Société est sûr que les autres membres ne détourneront pas les stipulations du Pacte à leur profit. Il est vrai que si une telle confiance régnait, il ne serait plus besoin de Pacte.

Pour que les gouvernements acceptent de se laisser prendre dans l'engrenage de l'article 16, il est indispensable qu'ils jouissent d'une sécurité absolue quant aux mobiles de l'action internationale qui désormais échappe à leur contrôle.

Le Conseil de la Société des Nations est le seul organe international qui puisse leur donner cette garantie avec toute l'autorité voulue sans porter atteinte à l'efficacité de l'action internationale. L'expérience du conflit italo-éthiopien nous permet de dégager la tendance à confier au Conseil de la Société des Nations le rôle d'organe de coordination de l'action internationale. C'est en effet le Conseil qui, informé de l'offensive italienne en Erythrée, a pris l'initiative de constituer un comité composé de six de ses membres pour lui faire rapport sur la situation. Ce comité conclut en constatant que l'Italie avait eu recours à la guerre contrairement aux engagements souscrits dans le Pacte. Les membres du Conseil consultés individuellement acceptèrent ces conclusions¹.

L'Assemblée de la Société des Nations constata la nécessité d'un organe de coordination des sanctions ; c'est pourquoi elle préconisa la constitution d'une « conférence des Etats membres pour l'application des sanctions ». Cette conférence, comprenant un délégué par Etat membre,

1. « Il y a un minimum de pouvoir déterminateur que le Pacte devait nécessairement confier à l'organe social qu'est le conseil, à moins qu'on ne prétende qu'il ne lui a donné aucune espèce de compétence juridique : c'est le pouvoir de constater avec force de vérité légale la réalité du fait qui conditionne la naissance de l'obligation de garantie, c'est-à-dire la survenance matérielle de l'agression ou de la menace d'agression. Il n'est pas douteux que l'obligation des gouvernements naît du Pacte, mais cette obligation est déclanchée par la survenance d'un fait condition qui constitue la compétence propre du Conseil. Ce n'est pas sa décision qui fait naître l'obligation, c'est la survenance du fait condition dont il est chargé de fixer la matérialité et la date. Si l'on refuse ce minimum de compétence au Conseil, il n'a plus que l'apparence d'un organe social ». Scelle, *Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international*. C.D. La Haye, 1937, I, p. 139.

comptait trop de participants pour faire œuvre utile, elle fut donc obligée de créer un comité restreint ou comité des dix-huit qui se subdivisa lui-même en sous-comités.

Cette procédure ne destituait nullement la Société des Nations ; elle la complétait en créant les organes techniques que la nécessité imposait et nous avons vu à propos de l'appui mutuel, les conséquences fatales de l'impossibilité dans laquelle se trouvèrent les membres de la Société de constituer un comité spécial d'appui mutuel.

Les organes constitutionnels de la Société gardèrent le contrôle de ces organismes parallèles créés pour l'application des sanctions à l'Italie. Les gouvernements eurent au comité des dix-huit (qui n'était qu'un Conseil élargi), les mêmes représentants qu'au Conseil de la Société des Nations et qu'à l'Assemblée.

Le Conseil est resté saisi du différend italo-éthiopien et c'est lui qui s'est prononcé sur toutes les questions politiques (plan Laval-Hoare notamment). L'Assemblée n'a pas clos sa session qui s'est prolongée de septembre 1935 à juillet 1936¹.

C'est ainsi que le gouvernement argentin put demander que l'Assemblée fût convoquée le 30 juin 1936 pour examiner « sur la base du principe de l'égalité, la situation internationale à laquelle a donné naissance le conflit italo-éthiopien ».

Le Conseil a donc continué de jouer le rôle politique qui lui est dévolu sous réserve d'appel devant l'Assemblée. Les organes créés à l'occasion du conflit italo-éthiopien étaient des comités techniques sous le contrôle implicite de l'institution de Genève. Il y eut là un embryon d'organisation super-étatique née spontanément, créée par la nécessité, imposée par les circonstances.

Cette organisation imprécise n'a pas fonctionné pleinement. Elle a échoué dans son but essentiel : rétablir le droit, mais la tendance qui s'est manifestée sous l'impulsion des

1. La 16^e session de l'assemblée a été ouverte le 9 septembre 1936 sous la présidence de M. Benès, ajournée le 28 septembre, elle s'est réunie de nouveau du 9 au 11 octobre 1935 sous la même présidence, puis sur l'initiative de l'Argentine du 30 juin au 4 juillet 1936 sous la présidence de M. Van Zeeland.

circonstances, indique le chemin à suivre pour perfectionner l'organisation internationale. Si même à l'heure actuelle, on ne peut espérer créer d'un seul coup un gouvernement super-étatique entre les mains duquel les gouvernements abdiqueraient tout ou partie de leur souveraineté, du moins faut-il s'efforcer de constituer les divers organes nécessaires pour le bon fonctionnement du droit international quand bien même ces organes ne pourraient posséder au début qu'un rôle de délibération, à condition que ces délibérations soient publiques, que la force énorme de l'opinion publique dans tous les pays du monde où elle est libre puisse suivre leurs travaux, juger l'attitude des gouvernements et agir sur eux.

On a proposé bien souvent que les représentants des grands intérêts collectifs siègent à la Société des Nations comme ils sont représentés dans l'organisation internationale du travail¹. Au moins doit-on leur permettre de suivre les débats et d'agir extérieurement sur leurs gouvernements respectifs. Si le gouvernement yougoslave avait pu présenter devant un organe international, publiquement, ses demandes de compensation aux pertes que l'application des sanctions lui faisait subir, on n'eût même pas osé lui offrir un contingent dérisoire de 11 chevaux. Si les négociations Laval-Hoare s'étaient déroulées devant un aéropage international, elles eussent pris un autre tour ; la preuve en est dans l'accueil qui fut fait au fameux plan Laval-Hoare et dans le mouvement d'opinion qui força Sir Samuel Hoare à démissionner.

Fonctionnant ainsi timidement dans ses débuts, l'opinion internationale et la souveraineté des Etats se faisant contrepoids, ces organismes internationaux s'imposeront peu à peu ; une procédure, une coutume se créeront ; les cellules d'un système fédératif se fortifieront et la communauté internationale s'habituerà à vivre sous la direction de plus en plus précise et ferme d'une Société des Nations rendue enfin capable de remplir sa grande mission.

1. Scelle, *op. cité*, p. 196.

Vu, le Doyen :
Edgard ALLIX.

Vu, le Président :
G. SCHELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

Publications de la Société des Nations. Journal officiel cité avec l'année et la pagination.

Journal officiel : suppléments spéciaux sur le conflit italo-éthiopien, n° 145, 146, 147, 148 et pagination par numéro.

Rapports et Résolutions concernant l'article 16 du Pacte : A. 14.1927.V.

Royal Institute of International affairs : Sanctions. Informations département n° 17, septembre, 1935.

Livre Blanc : Conflit entre l'Italie et l'Ethiopie : correspondance relative à l'application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations publié par le Foreign Office en janvier 1936.

GIRAUD (Emile). — *Théorie de la légitime défense*, Académie de droit international, Sirey, 1935.

Note sur la réforme du Pacte, S.D.N. juin 1936.

HADJISOS. — *Les sanctions internationales de la Société des Nations*.

MESTRE, LE FUR, SCHELLE (Georges). — *Les sanctions internationales* : « Trois opinions de juristes », Centre d'études de politique étrangère.

MILLER (D.H.). — *The drafting of the Covenant*.

NANTET (Jacques). — *Les sanctions dans le Pacte de la S.D.N.* Domat-Montchrétien 1936.

ORSTEDFONDEN (Rask). — Article de M. Scelle sur les origines et l'œuvre de la S.D.N.

RAPPARD. — *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*.

RAY (Jean). — *L'assistance mutuelle en Méditerranée*, Affaires étrangères, juin 1936.

— *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* et ses suppléments.

ROUSSEAU. — *L'agression italienne et les sanctions. Paix par le droit*, novembre 1935.

SCHELLE (Georges). — *Le Pacte des nations et sa liaison avec les traités de paix*.

— *Destitution de la S.D.N.*, *La Dépêche* de Toulouse, octobre 1936.

— *Théorie de gouvernement international* : *New Commonwealth Quarterly*, avril-juin 1935.

— *Potentiel de la S.D.N. Pour la paix*, par la S.D.N. II-34.

— *Essai sur la crise de la S.D.N. et ses remèdes*, *Esprit international*, avril 1934

- *Critique du soi-disant domaine de la compétence exclusive*, « *Revue de droit international et de législation comparée* », n° 3 décembre 1933.
 - *Règles générales du droit de la paix*, R.C. Ac. de Droit Intern. 1933.
 - *Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international*. R.C. Ac. Droit intern. II, 1936.
 - *La politique extérieure française et la Société des Nations*, « *Année politique française et étrangère* », décembre 1935.
- WILLIAMS (J.F.). — *La convention d'assistance financière*, Ac. Dr. Intern. R.C. 1930-IV.
-

TABLE DES MATIÈRES

<i>Préambule</i>	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'élaboration du paragraphe 3 de l'article 16</i> .	9
CHAPITRE II. — <i>Les principes généraux</i>	18
CHAPITRE III. — <i>La naissance de l'obligation d'entr'aide</i>	21
A. Avant la rupture du Pacte	21
B. Après l'agression	26
C. Après la reconnaissance de l'agression par un organe international	30
CHAPITRE IV. — <i>Les Etats soumis à l'obligation d'entr'aide</i>	33
A. Les Etats non membres de la Société	33
B. Les Etats membres de la Société	35
a) N'ayant pas reconnu l'agression	35
b) Ayant reconnu l'agression	37
C. Les situations spéciales	43
a) Neutralité suisse	43
b) Etat désarmé (Allemagne)	48
CHAPITRE V. — <i>Champ d'application de l'obligation d'entr'aide</i>	51
A. Dans le domaine économique	53
a) Les principes	53
b) L'expérience du conflit italo éthiopien	57
1° Au comité de coordination	57
2° Les négociations bilatérales	68
c) Les modalités de l'entr'aide économique	71
1° Pour réduire les pertes	71
2° Pour réduire les inconvénients	73
B. Résistance à toute mesure spéciale	75
a) Les principes	75
b) L'expérience du conflit italo-éthiopien	83
1° L'atmosphère politique au moment du conflit	83
2° Les négociations Laval Hoare	87
3° L'agonie d'une expérience	100
c) L'appui mutuel contre la piraterie en Méditerranée	102

C. Le passage des troupes	117
A. Les principes	117
B. Les difficultés	120
C. Attitudes de certains gouvernements	122
CHAPITRE VI. — <i>Conclusion</i>	129

